

## 1920年代のアメリカ鉄道業における運賃問題研究(2)

— 1921年の運賃調整と1922年の運賃値下げ —

小島基男

## はじめに

我々は、1920年運輸法の成立とその下で行われた1920年の運賃値上げを取り上げた前稿で、第一次大戦時に連邦政府に接収された鉄道の戦後民間への返還にあたって成立した1920年運輸法が、大戦中誰の目にも明らかになった鉄道運輸サービスの重要性を理由に、鉄道に十分な収益を保証する運賃の設定という、それまでの「合理的で非差別的であるべき」という運賃規制とは根本的に異なる原則を認めることによって、アメリカ鉄道業における運賃規制のあり方を大きく転換させることになったことを明らかにしたり。つまり、「鉄道資産価値に対する公正収益 (fair return)」を法律に明記することによって、州際通商委員会（以下 ICC）による運賃規制が、特定の運賃や運賃表の合理的であるか否かの判断よりも鉄道の財政的必要性を優先する方向へと変化し、荷主の利害を守るための鉄道運賃に対する制限的規制の強化というよりも、むしろ鉄道の利害を守る保護的規制へと転換するのであり、実際、同法のもとでおこなわれた1920年の運賃値上げにおいて、ICCは、法律の規定では必ずしも明確ではなかった「鉄道資産価値に対する公正収益」について、鉄道に最大限有利な解釈をおこない、最大限の値上げを認めたのである。

ところで、1920年の運賃値上げは、事態の緊急性を理由におこなわれたこともあって、多くの問題を残すことになった。とくに、鉄道の速やかな収入確保を優先するために、連邦管理下の運賃値上げと同様、基本的にパーセント値上げという方式がとられたことは、歴史的に形成されてきた運賃体系を大きく変化させることになった。そして、1920年の大幅な運賃値上げが、結果としてみれば、戦後インフレーションの頂点でおこなわれたことによって、値上げの実施直後から実感されはじめた景気の悪化の中で、運賃に対する荷主の不満が次第に高まり、運賃の再調整が迫られることになるのである。

本稿では、まず、1920年の運賃値上げ後の鉄道運賃に関わる状況を概観し、その上で、運賃値上げ後の運賃の再調整の過程を、1921年の家畜運賃、穀物等運賃についての調整、および1922年の全般的運賃値下げについて、ICCの三つの報告書<sup>2)</sup>を詳しくみていくことによって、明らかにしたい。

1) 拙稿「1920年代のアメリカ鉄道業における運賃問題研究(1) — 1920年運輸法の成立と1920年の運賃値上げ —」札幌大学『経済と経営』第39巻第1号、2008年10月。

2) National Live Stock Shippers' League Et Al. v. Atchison, Topeka & Santa Fe Railway Company Et Al., *Interstate*

## 1 1920年運賃値上げ後の概観

まず、値上げの行われた1920年から値下げの実施された1922年までの、鉄道運賃問題に関わる経済状況と鉄道業の置かれた状況を簡単にまとめておこう。

ICCの1921年の年次報告書は、1920年8月に実施された運賃値上げ後の事態について、「おそらく我々が現在直面している最も困難な任務は、そしておそらく国民にとって最大の重要性をもつものは、この国の(戦争からの)復帰に伴う事態の変化と世界大戦の結果に起因する他の要因によって必要とされている貨物運賃の再調整である」と述べ、具体的には、1920年の運賃値上げ後、「アメリカ全体の状況は著しく変化してきている。商品価格と労働コストの全体的趨勢は下降傾向にある。」という中で、「我々(ICC)は、一方で、運賃が法外に高く、低下した商品の価格に対して全く釣り合いを失っており、そして、商品の輸送を阻むあるいは妨害していると主張して運賃の引き下げを求める荷主の要求に直面してきており、他方で、鉄道が議会によって期待された公正収益を受け取ってきていないという事実直面している。」と述べている<sup>3)</sup>。

1920年の運賃値上げは、1920年7月に決定され8月末から実施された。運賃値上げの幅は、荷主と旅客を驚かせるものであったが、戦時の現象として受け入れられた。当時、景気はブーム期にあり、増大した運輸コストの影響は感じられなかったからである<sup>4)</sup>。だが、1920年末以降、急激な景況悪化が始まる。図1は、1913年を100とする卸売物価指数の1916年から1922年までの推移を示したものであるが、10月以降の卸売物価の急落、とりわけ農産物価格の著しい下落を示している。

こうした状況の中で、1920年の運賃値上げを容認した世論は急速に高運賃批判へと変化していき、1921年初めには、鉄道が運賃値下げの要求に包囲されるという事態になり、多くの運賃値下げが行われた。運賃値下げは、ある場合には鉄道が自発的に、また他の場合には、ICCの勧告によって、実施されたが、これらの個々の値下げ調整は、荷主側の要求に十分に応えるほどには全般的なものではなかった。牧畜、建設資材、農産物のような様々のグループの荷主たちは、共同して圧力行使し、問題は強い政治的色合いを与えられることとなり、議会の農業ブロックは、運賃決定ルールを廃止することによって運輸法の核心部分を除去することを試みるなど、政権とICCへ圧力を集中した<sup>5)</sup>。

そうした中で、1921年夏には、西部の家畜運賃が緊急を要する問題としてICCで取り上げられ、ヒアリングとICCによる検討後、引き下げの勧告が出され、同年秋には、より大きな規模で、穀物、干し草等の運賃についてのヒアリングが実施され、ICCによる検討の後、10%の運賃値下げが命令された。その後、鉄道および様々の荷主団体から運賃と料金の合理性の全般的調査に着手することを求められていたICCは、1921年11月に、自身の発議で、運賃、料金、手数料の一層の引き下げが必要であるかどうかについての全般的な調査を開始する。多くの利害関係団体が参加したヒアリングは、何ヶ月にもわたって行われ、ようやく1922年5月に全般的な運賃値下げの決定が行われた

*Commerce Commission Reports*, Vol.63, 1922. (以下、63 I.C.C. Reports というように略記); *Rates On Grain, Grain Products, And Hay*, 64 I.C.C. Reports; *Reduced Rates, 1922.*, 68 I.C.C. Reports.

3) I.C.C., *Annual Report of the Interstate Commerce Commission*, 1921, p.5 (以下 Annual Report というように略記).

4) Cunningham, William J., *American Railroads: Government Control and Reconstruction Policies*, 1922, p.256.

5) *Ibid.*, pp.256-257. および *Annual Report*, 1922, p.17.

のである<sup>6)</sup>。

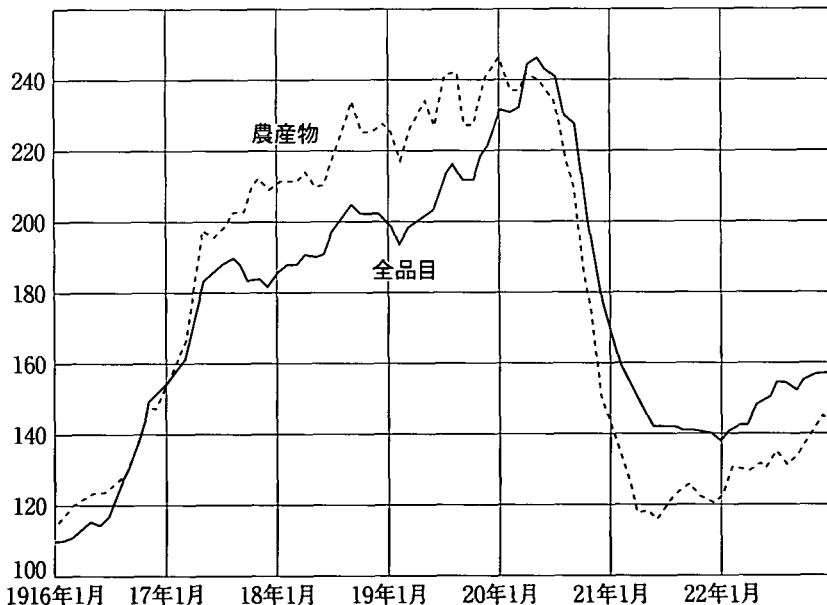
ところで、全般的運賃値下げの検討が始まった1921年末から引き下げの決定が出された1922年夏までの経済状況についてみると、図1が示すように、1921年秋以降は卸売物価もようやく下げ止まりをみせ、1922年に入ると少しずつ上昇し始める。景気全体も、Survey of Current Businessによれば、1921年10月には、工業と商業に継続的改善がみられ、農産物価格の下落基調を除けば、多くの産業で生産は急速に平常のペースに戻りつつあるという状況になり、運賃値下げについてのヒアリングが進行する1922年前半については、4月に始まった石炭ストライキなどの不安定要因を抱えながらも、着実な改善を示しているとし、5月時点については、同誌が「繁栄のそれである」と記述するまでに回復するのである<sup>7)</sup>。

次に、この間の鉄道の経営状況についてみてみよう。

図2は1919年から1923年までの月別貨物輸送量の推移を示したものである。季節的変動や1922年春から夏にかけての石炭ストライキおよび鉄道工場ストライキの影響を除けば、1920年秋以降大きく落ち込んだ輸送量は、1921年から1922年にかけて下げ止まり、1922年後半から徐々に回復している。

表1は1916年から1922年までの営業状態の推移をみたものである。1920年の輸送量の増加は、運賃値上げもあって営業収入を増加させるが、労働と資材等のコストなど営業経費も増大し、純鉄道営業収益 (net railway operating income) は激減する。1921年に入ると、従業員の大幅な削減、

図1 卸売物価指数の推移 (1913年=100)



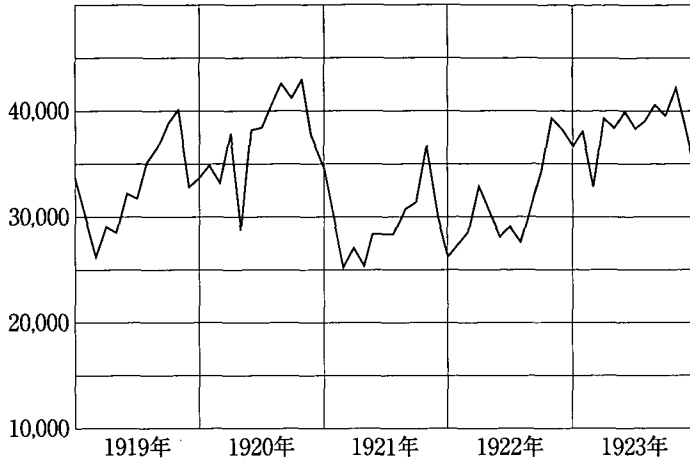
(出所) U. S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, No.19, March 1923, p.9 より作成。

6) Cunningham, William J., *op. cit.*, p.257. および *Annual Report*, 1922, pp.17-18.

7) U. S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, No.4, November 1921, p.6, No.11, July 1922, p.1.

図 2 月別貨物輸送量推移 (1919-1923 年)

(100万トンマイル)



(注) 1922 年報告書には、一部 1923 年のデータも含まれている。  
 (出所) I.C.C., *Statistics of Railways in the United States*, 1922, p.XCIV より作成。

表 1 鉄道の収益状態 (1 級鉄道, 1916-1923 年)

(単位: 100 万ドル)

年次	営業収入	営業経費	純 鉄 道 営業収益	純 収 益
1916	3,691	2,426	1,059	735
1917	4,115	2,906	951	658
1918	4,985	4,072	646	442
1919	5,250	4,498	454	497
1920	6,310	5,954	12	482
1921	5,633	4,669	601	351
1922	5,674	4,510	769	434
1923	6,419	4,999	975	632

(注) 1 級鉄道とは、年間営業収入 100 万ドル以上の鉄道である。なお、1918 年~1920 年の純収益の数字は連邦管理中のレンタル料、民営移管後 6 ヶ月間の標準収益保証分を含んだ数字である。

(出所) I.C.C., *Statistics of Railways in the United States*, 1923, p. LXXXIV より作成。

資材コストの下落、保守作業の節減、などによって経費の削減が進み、純鉄道営業収益は改善を示す。また、1921 年 7 月 1 日実施の賃金水準の引き下げに伴って、1921 年後半の純収益は、輸送量の継続的な低下にもかかわらず、再びかなりの増加を示す<sup>8)</sup>。この傾向は、図 2、表 1 にみられるように、1922 年に入っても続き、貨物輸送量が前年と比較して、年前半まではそれほど増大しないのに、経営状況の改善が進むのは、営業経費の一層の削減によるものである。

ところで、営業経費の最大の費目は、労働コストである。1921 年と 1922 年の運賃値下げケースで問題になるのは、鉄道労働者の賃金が、1920 年運輸法の成立後、運輸法の規定によって鉄道労働委員会 (Railroad Labor Board) の決定によるものとされ、景気の悪化とともに他産業の同一職種の

8) *Annual Report*, 1921, p.10.

賃金が下がったのに、鉄道労働者の賃金を直ちに引き下げることが困難だったからである。表2は、戦前の標準的な年である1913年から1923年までの、鉄道業とその他の産業の常勤雇用者の年収の推移を比較したものである。これによれば、1918年から1920年にかけて、鉄道労働者の年収が急上昇し、他産業で大きく下落する1921年にも比較的高い水準にとどまっていることがわかる。

以下、こうした状況をもたらした、第1次大戦期から1922年までの鉄道業における賃金問題の展開を簡単にまとめておこう。

アメリカが第1次大戦に参戦する前の1916年に、参戦直前という緊迫した状況の中で、列車乗務サービスに従事する鉄道労働者を組織する4大鉄道友愛組合の闘争によって、列車乗務サービスに従事する労働者に8時間労働を適用するアダムソン法が成立したが、これは、8時間労働制の実現というよりも、むしろ超過勤務に対する割り増し支払いを意味し、アダムソン法のもとで作られた8時間労働委員会は、1917年12月に提出した報告書で、同法による年間の賃金増加額を、1級鉄道について約6,340万ドルであると推計した<sup>9)</sup>。大戦時の連邦政府管理下では、急速に進んだ列車乗務サービス以外の労働者の組織化を背景に、鉄道庁長官命令によって、鉄道労働者全体の賃金引き上げと賃金以外の労働条件に関して工場技能工組合等との間で結ばれた労働者側に著しく有利な「全国協定」の締結などの労働条件の改善が実施され、年間で約10億ドルの賃金増加をもたらされた。また、連邦管理終了後も、連邦管理から引き継がれた紛争を処理するにあたって、1920年運輸法によって設置された鉄道労働委員会は、年間約6億ドル以上の賃金増加をもたらす22%の全般的賃金引き上げを命令し、全国協定を含む鉄道庁の作業規則についても継続を命じた。それによって、その後も、それまでに獲得された鉄道労働者に有利な賃金及びその他の労働条件がしばらくの間維持されたのである<sup>10)</sup>。

これに対して、鉄道側は、景気が底に落ち込んだ1920年12月、鉄道労働委員会に対して、1920

表2 産業別常勤雇用者年間平均所得 (1913-1923年)

(単位:名目ドル)

年次	製造業	石炭 (瀝青炭)	建設業	鉄道
1913	689	743	827	743
1914	696	640	838	778
1915	661	694	827	797
1916	751	884	882	848
1917	883	1,150	1,001	968
1918	1,107	1,427	1,191	1,393
1919	1,293	1,276	1,387	1,477
1920	1,532	1,633	1,710	1,807
1921	1,346	1,808	1,380	1,664
1922	1,283	1,165	1,297	1,630
1923	1,403	1,848	1,614	1,631

(出所) U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970*, PART 1, p.166 より作成。

9) Dixon, F. H., *Railroad and Government*, 1922, pp.97-98, p.103.

10) Cunningham, William J., *op. cit.*, pp.258-259.

年5月に実施された賃金引き上げ以前の水準に賃金を戻すように訴えた。1921年1月に始まった審理が何ヶ月も引き延ばされた後、ようやく1921年7月に、鉄道労働委員会は12%の賃金引き下げと全国協定のうち一部の制限的なワークルールを取り消す命令を出した。これは、約4億ドルのカットを意味し、連邦管理終了時の賃金表を約7~8%上回る水準であった。しかし、鉄道側の委員会への要求が18%の引き下げだったのに対して、鉄道労働委員会の命令は12%引き下げにすぎなかったため、その後、鉄道側は、前年の賃金引き下げ以降の物価の下落と他産業における賃金引き下げの状況、鉄道の高水準の賃金が高運賃という形で負担となっていると主張する荷主たちの苦情などを論拠に、一層の引き下げを要求した。結局、1922年3月に開始された審理は4月半ばに終了し、鉄道労働委員会は、5月から6月にかけて、保線工、工場技能工、事務員などについて7月1日実施の賃金引き下げを発表したのである<sup>11)</sup>。

以上が、1920年の運賃値上げ以後1922年の全般的運賃値下げまでの、鉄道運賃問題の経過、全般的な経済状況、鉄道の経営状態、最大の経営費目である賃金問題の経過についての概観である。次節以降では、こうした状況の中で行われた、1921年の家畜運賃、穀物等運賃の調整、1922年の運賃の全般的値下げを取り扱ったICCの報告書を詳しくみていくことにしよう。

## 2 家畜運賃、穀物等運賃の調整

1920年の運賃値上げ後、ICCで最初に大きな問題になるのは、家畜運賃である。

1921年、西部の牧畜業者団体は、家畜の運賃について、西部及び山岳太平洋(Mountain-Pacific)グループに属する鉄道によってサービスが提供されている区域内において、一般家畜に対する貨車扱い運賃が不公正かつ不合理であるという訴えを起こした(National Live Stock Shippers' League Et Al. v. Atchison, Topeka & Santa Fe Railway Company Et Al., 63 I.C.C.)。この審理で、ICCは、作成された記録資料(record)は、問題とされた運賃が、全体として不公正かつ不合理であるという結論を支持しないと決定し、運賃再調整の基準を示し、記録資料は利用できる状態のままとする、とした<sup>12)</sup>。

以下は、報告書の主要な内容である。

様々な牧畜業者の団体によって行われた、このケースにおける申し立ては、西部と山岳太平洋グループに属する鉄道がサービスを提供する区域における一般家畜に対するすべての貨車扱い運賃に対して向けられた。彼らは、運賃が不公正かつ不合理であると主張し、現在の運賃のもとでは、牧畜業が繁栄することは不可能であり、経済全体に損害を与えるものになっているとして、個々の運賃の再調整ではなく、主として経済的状況の考慮に基づいて、運賃の一括引き下げ(a blanket reduction)を要求した。具体的には、1918年6月25日の鉄道庁長官一般命令第28号による運賃の25%引き上げと、1920年8月26日実施のICC決定第74号による西部グループ35%、山岳太平洋グループ25%、グループ間 $33\frac{1}{3}\%$ の引き上げの取り消し、1918年6月24日の時点で実施されていた運

11) *Ibid.*, p261. および Wolf, Harry D., *The Railroad Labor Board*, 1927, p221.

12) 63 I.C.C. Reports, p.107.

賃回復の要求である<sup>13)</sup>。

報告書は、問題とされている地域の中でも西経100度以西の諸州について、牧畜が主要な産業であり、牧畜業が不況になるとこの地域全体が不況になり、一定程度はこの国の他の部分にも影響が及ぶとした上で、記録資料は、牧畜業が厳しい状況にあることを証明しているとし、経済の再調整が非常に厳しく影響し、平均的牧畜業者が財政的にも窮状にあることを認め、具体的な状況について、いくつかの事例を取り上げる<sup>14)</sup>。

牧畜業者は、戦後、家畜の市場価格の急激な下落によって、幾百万ドルを失ってきている。価格の高騰したときに購入された「飼養」、「繁殖」用の家畜の大きな群れは、成育し、損失を伴って、より低い価格で売られている。また、購入時の高価格だけではなく、労働コストと飼料価格が最も高かった時期の飼育と管理の費用も損失を大きくした要因である。放牧地域の状況は特に深刻である。長距離輸送が必要なため、そこでは貨物運賃がより重要な費目であり、とりわけ、短距離輸送に対するよりも運賃額のより一層の増大をもたらした1920年の全般的なパーセント値上げ以降、そうである。羊毛市場の値崩れによる北西部の羊生産者の財政的窮乏、数年前の干ばつによる家畜数の大きな減少、牧牛業者による家畜の他の牧草地への移動のための多額の費用、など、牧畜業全体の大きな困難。新しい家畜を購入する資金の不足と、現状も先の見通しも同様に希望の持てない状況による家畜の不補充。こうした状況の中で、多くの飼育業者が家畜の飼育をやめており、そしてより多くが同じコースをたどろうとしている。一部の業者が飼育を続けているのは、他の産業の人々と同じように、活動を急には止められないのと、将来平常の水準に戻ったときにうまく再開できないから、というだけの理由である<sup>15)</sup>。

販売価格は、1913年から1915年の水準とほぼ同じにまで下がってきているが、現在の生産コストは、戦前よりも幾分高い。経費の主要な項目である労働コストは、いまだに戦前よりいくらか高い水準にある。数年前の高い水準で契約された多くの牧草地の地代は、なお、約1年は有効である。トウモロコシなどの飼料コストは、とくに、離れたところから運ばれる場合、以前よりもかなり高い。メンテナンスコストと税金は大幅に増えてきている。市場で家畜を売る仲買人 (commission men) から要求される手数料は、多くの場合、戦前の2倍であるが、戦後、ごく少数の仲買人が手数料を引き下げたに過ぎない。荷主は、以前はなかった寝むらに貨車1台あたり1ドル、消毒の手数料に2.5ドル支払わなければならない。ターミナルでのサービスに対する費用も大幅に増加してきている。これら全てに加えて、貨物運賃の大幅な値上げである。1918年の直前は、100ポンドあたり28セント以下だったのが、1918年の一般命令第28号と1920年の決定第74号のもとで約68%引き上げられた。長距離輸送については、値上げ率は大幅に削減されたが、40%を下回ることはなかった<sup>16)</sup>。

家畜の価格は、ほとんどの市場で、シカゴの価格と関連している。荷主が、家畜を市場に送って手に入れる売上金額は、その市場での価格から輸送費、移動中のえさ代、販売手数料を引いたもの

13) *Ibid.*, pp.107-108.

14) *Ibid.*, pp.108-109.

15) *Ibid.*, pp.109-110.

16) *Ibid.*, p.110.

表3 家畜のシカゴ価格の推移 (1913年=100)

年次	肉牛	豚	羊
1913年	100	100	100
1914年	105	99	107
1915年	102	85	121
1916年	115	115	151
1917年	141	181	212
1918年	178	209	234
1919年	188	214	196
1920年	161	169	179
1921年1月	105	113	95
1921年2月	99	112	91
1921年3月	110	119	112
1921年4月	98	102	124
1921年5月	100	100	120

(出所) 63 I.C.C. Reports, p.122 より作成。

によって決まる<sup>17)</sup>。表3は肉牛、豚、羊について、1913年のシカゴ価格を100とし、その後の年について平均価格の水準をパーセントで示したものであるが、1921年の市場価格は、いずれもほぼ戦前水準である。

牧畜業者は、仲買人の手数料、そしておそらく税金を別とすれば、運賃は、最も高い水準にある唯一の費用項目であるといい、そして、公益 (the public good) は、事態を改善するために速やかな引き下げを要求していると主張する。現在の苦境には多くの要因が働いてきているが、彼らの意見では、貨物運賃の負担は、除くことが可能であり、除くべきものである。申立人側は、決定第74号のヒアリング時に比べて、家畜の価格がはるかに低いこと、また運賃の決定において、商品の価格が重要な検討対象の一つであったこと、しかも荷主に対するサービスの価格と貨物が負担可能な価格は、一般的に慎重な考慮が与えられ、しばしば、(鉄道の)収入についての考慮よりも優先されることを指摘する<sup>18)</sup>。

家畜運賃が、その輸送量を目に見えては減少させていないことに対して、申立人側は、運賃値下げを要求するのは、それによって輸送量を大きく増加させるためではなく、牧畜業を刺激し、牧畜業を崩壊から救うことを助け、鉄道にとって継続的な貨物の供給源として維持し、回復を速めることに役立つであろう、という理由であると主張する<sup>19)</sup>。

以上のような牧畜業の現状と牧畜業者の主張とをみた上で、報告書は、被申立人側である鉄道の現状について、被申立人側の鉄道営業を維持しようとする努力の中で直面する困難についてはよく知られており、詳しく検討する必要はない、被申立人側が営業収入の甚だしい減少に見舞われていることは証拠資料からも明らかである、としてごく簡単に鉄道の主張を取り上げる<sup>20)</sup>。

鉄道側は、この地域の家畜に対する運賃について、1919年の輸送量を基準にすれば、求められて

17) *Ibid.*, p.110.

18) *Ibid.*, p.112.

19) *Ibid.*, pp.112-113.

20) *Ibid.*, p.113.



いる値下げは、彼らの収入を約3600万ドル減らすことになると推計し、たとえ、決定第74号のもとでの値上げだけを取り消したとしても、営業収入の減額は約2250万ドルであると推計する。さらに、被申立人側は、もし運賃値下げからいずれかの商品を除外すべきとすれば、それは家畜であるとして、彼らの主張を裏付けるために多くの証拠資料を提出する。現在の運賃は、他の重要な商品に対する運賃よりも鉄道の収入に対する比率が小さい；通常認められる基準から判断すれば、それに対してなされるサービスに対して運賃は相対的に低い；過去10年の間、他の多くの商品の運賃ほどには値上げされてきていない；貨車マイルあたりの収入は低い；家畜輸送には、他の貨物を扱う場合とは違って、多くの付随的費用がかかる；損害賠償請求（loss-and-damage claims）は、例外的に重い負担である；特別な輸送設備が必要、等々である<sup>21)</sup>。

報告書は、次に、申立人側、被申立人側の主張をふまえた上で、運輸という観点からみたとき、全体として考慮すれば、高すぎないとしても、それにもかかわらず、牧畜業が現在の困難な時期を乗り切ることを助け、よりよい状況と経済の繁栄の回復を促すために、我々は、運賃の大幅な値下げを要求すべきであろうか、と自問し、具体的事例を検討して、以下に示すような見解を明らかにする<sup>22)</sup>。

申し立ては、ミシシッピ河およびシカゴ以西の区域における全ての家畜運賃を対象とするものである。これらは、100ポンドあたりおおよそ10セントから1.25ドルまでの幅がある。より低い運賃で大量の輸送が行われているのは、ミズーリ河からシカゴまで、牛40セント、豚47セント、アイオワ中部からシカゴまで、それぞれ37セント、40セントである。牛と豚について、より高い運賃でかなり大量の輸送が行われているのは、モンタナ西部、例えばヘレナからシカゴ、それぞれ1.015ドル、1.125ドル、テキサス、例えばサン・アントニオからでは、それぞれ90.5セント、1.105ドルである。1917年以後に行われた運賃値上げは、(アイオワ州)デ・モインとヘレナからシカゴまでの牛の運賃を、それぞれ100ポンドあたり15セントと32セント引き上げた。牛1ポンドあたりでは、おおよそ1/6セントと1/3セントである。1919年以後、牛と豚の市場価格は、それぞれ、ポンドあたりおおよそ7、8セント下落してきている。これらの下落は、金額にして、1917年以後の貨物運賃値上げの20~40倍を表している。したがって、これらの数字から、家畜運賃の値上げが、現在の非常に厳しい状態をもたらした重要な要因であると結論づけることは困難であり、また、彼らによって求められている運賃値下げが、そういった事態から救い出すことになるとは思われぬ。家畜に対する運賃を平均でみると、現在の市場価格の1/20より少ない、そして、この時点での運賃ゼロでの輸送が、この産業が被っている損害を大幅に軽減できるかどうかについては疑問であろう。また、求められている運賃値下げの利益を、家畜生産者がどの程度まで受けられるかも、はっきりしない<sup>23)</sup>。

さらに、申立人側が、特定の運賃または運賃グループについての合理性に関する証拠資料をほとんど提出せず、家畜運賃の構造を厳しく非難しなかったことが特徴的であり、これに対して、被申立人側は、現在の運賃構造は全体として合理的であるという証拠資料を提出して、問題に対応

21) *Ibid.*, pp.113-115.

22) *Ibid.*, p.115.

23) *Ibid.*, p.115.

したことを認める。ただし、被申立人側が、我々 (ICC) が産業の窮状を救うために、柔軟性のない (not relaxed) 運賃構造を、不公正かつ不合理と認定するかもしれない、ということを示唆したことに対し、何が公正かつ合理的であるかの根拠は、そのような流動的状況の上に設定されるべきではない、本質的にこの問題は新しいものではなく、ずっと以前から、取り扱われ、処理されてきたものである、として、22 ICC 等の例をあげて、景気の状況は根本的な問題を決定する一つの要因に過ぎない、と退ける。また、1887年の州際通商法成立後、の「公正かつ合理的運賃」に関する取り扱いの歴史を振り返り、まとめとして、我々は、運賃の合理性の検討にあたって、他の要因とともに産業の好不況を考慮しうることを、しかしそれを優先することはできないことを確認する<sup>24)</sup>。

報告書は、以上のような運賃の合理性についての検討を行った上で、「我々は、今や、彼ら(鉄道)の意志に反する経済政策を彼らに課すことを求められている。なぜなら、牧畜業は、多くのそして世界的な影響の衝撃のもとで不況にあえいでおり、そこでは、運賃構造はせいぜいわずかな役割しか果たしていない。提出された記録資料は、問題とされた運賃が、全体として不公正かつ不合理という決定を支持しないであろう。」と不公正かつ不合理という結論を退ける。次に、「しかし、運賃の状況については、検討すべき他の側面がある」として、決定第74号で認められたパーセント値上げがもたらす個別運賃あるいは運賃相互の関係が乱されるという問題への対処のために、同報告書の最後のパラグラフで次のように書かれていることに注意を喚起する<sup>25)</sup>。

「我々が取り扱うほとんどの要因は、不断に変化しつつある。正確に輸送量を予測することは不可能である。一般物価水準も、毎月、毎日変化している。この時点で、個別の品目について全ての運賃を調整することは不可能である。これまで認められた基礎の上に確立された運賃は、必然的に、事実が正当な根拠を与える再調整に従わなければならない。再調整が必要になるであろうことは、鉄道によって認められている。荷主は、これらの問題をまず第一に鉄道と話し合うことが期待されている。」

この引用をふまえ、ICCは、一般家畜を市場に輸送する運賃については荷主と鉄道との間のこのような再調整がなされてこなかったとし、結論として、以下のような運賃値下げの勧告を行うのである<sup>26)</sup>。

1920年に、より長距離の輸送に適用されたパーセントベースの運賃値上げは、結果として、より輸送距離の短いものに対する運賃よりも、単位あたりでより大きな運賃値上げをもたらした。この時点におけるより高い運賃の引き下げは、申立人側が主張するように、牧畜業だけではなく、鉄道にとっても利益となるであろう。モンタナ州ヘレナからシカゴまでの牛の輸送に対する100ポンドあたり1.015ドルのような長距離の輸送に対するより高い運賃は、明らかに、デモインからシカゴまでに適用される、それぞれ、牛37セント、豚40セントのような、より低い短距離輸送の運賃よりも、家畜の輸送と販売に対して、はるかに重要であり、はるかに大きな影響を与えている。現在の家畜価格とその他の要因を考慮すれば、現在の状況の下で、鉄道は、馬とロバを除く100ポンドあたり50セントより高い西部における全ての家畜運賃を自ら引き下げるべきである。そしてこの引

24) *Ibid.*, pp.116-117.

25) *Ibid.*, pp.117-118.

26) *Ibid.*, pp.118-119.

き下げは、現在の運賃の80%、ただし、100ポンドあたり50セントを下回らない基準で、行われるべきである。

以上の報告に対して、二人の委員が個別意見を付している。

まず、McChord委員は、「私の判断では、多数意見による報告の中で述べられたこのケースは、二つの事柄、すなわち、申し立ての却下または特別の救済を与える命令の記載のどちらでもないことを要求している。」とし、「私が記録資料を理解する限りでは、これらの運賃について大幅な引き下げを命令すべきである」と意見を表明している<sup>27)</sup>。

次に、Campbell委員は、以下のような反対意見を述べる<sup>28)</sup>。

「私は、このケースにおいて、われわれが、単に運賃の引き下げを勧告し、必要になったときのより積極的な行動のために記録資料を利用できるように維持しておく代わりに、長距離および短距離輸送の両方に対する運賃に関して、不合理であるという無条件で明確な認定を行い、引き下げを要求する命令を公式に記載することは、十分に正当化されるであろうという見解を表明せずにはいられない。」として、州際通商法第1条が「荷主の保護のために立法化されたものであり、とりわけ、鉄道が、そのサービスの合理的な価値以上、あるいは、荷主が必要とするサービスに対して合理的に支払いが可能であるよりも大きな、運賃を要求することを制限するために、「不公正かつ不合理」という言葉がそこに置かれた」ことを強調する。

彼は、いくつかの判例を取り上げて、公益と鉄道の両者の権利がぶつかる場合、公益が優先されることを示し、運賃は、サービスを必要とする人々にとって、サービスの合理的価値以上であってはならないことを強調する。そして、その場合問題になる、第15条aとの関係について、同条(a)節の「委員会は、不公正かつ不合理であると認定されうるいかなる特定の運賃を修正あるいは調整し、この国の異なる区域に対して異なる運賃を決定するための、合理的な許容範囲を有するであろう」という規定を示す。これをふまえて、「不公正かつ不合理」という言葉が、以前よりも新しくより拡大された意味を持つこと、また、この規定から、「いずれにせよ、議会は、輸送全体に対して適用された一律値上げが、一部の個別品目に対して全く不適當なものになり得ることを認識していたことは明らかである。さらに、全ての品目が、同じ程度の利益をもたらすことを期待されていなかったことは自明である。」と指摘する。

最後に、「私は、1920年法のもとで、我々が、鉄道の収入に対して事実上責任があることは固く確信している。」として、15条aの規定を認めた上で、「現在と同じように将来も鉄道に輸送を提供できるように運賃を規制することは、我々の義務である。一つの産業に不当な負担を課し、かくして、その将来的な輸送量を脅かすことになるような高い運賃を維持することは、非常に近視眼的な政策になるであろう。」と批判するのである。

以上が、西部の家畜運賃についての報告書の主要な内容である。

これに引き続いてICCで取り上げられたのは西部及び山岳太平洋グループ内における、穀物、同製品、および干し草についての貨車扱い貨物運賃について(Rates On Grain, Grain Products, And Hay, 64 I.C.C.)である。

27) *Ibid.*, p.119.

28) *Ibid.*, pp.119-121.

ICCは、西部及び山岳太平洋グループ内に含まれる地域の、穀物、同製品、干し草についての運賃は、報告書に示される範囲で、今後は、不公正かつ不合理であると決定した<sup>29)</sup>。

以下は、ICCの報告書の主要な内容である。

まず、この報告書は、上記地域における、穀物、同製品、干し草についての州際鉄道運賃レベルの合理性、正当性に関する調査報告 (proceedings) であるとして、鉄道庁長官による命令第28号 (1918年6月25日実施) による上限付きの25%引き上げ、およびICCによる1920年7月29日決定、1920年8月26日実施の西部グループ35%、山岳太平洋グループ25%、グループ間 $33\frac{1}{3}$ %引き上げの認可によって、一般的に、小麦に対する現在の運賃が1918年6月25日以前より50~70%、トウモロコシ、オーツ、オオムギの運賃、干し草に対する運賃については、それぞれ、約80%、および約70%高くなっている現状を認める<sup>30)</sup>。

この件 (proceeding) は、カンザス州の全ての穀物および干し草の荷主を代表するカンザス公益事業委員会 (the Public Utilities Commission of Kansas) からの、干し草、穀物生産業の苦境に注意を促し、これらの産業の必要に対応する救済を与え、西部グループの、穀物、同製品、干し草、について州際運賃値下げ問題の早急な検討を要求する申立書の提出によって開始された。そして、このケースには、その他の州委員会、穀物、干し草市場の代表など様々な利害関係者が申立人側として参加し、鉄道は被申立人側として参加した<sup>31)</sup>。

こうして提出された問題は、我々に、現在の運賃の合理性を検討し、州際通商法第1条のもとで示された手続で採用された基準によってこれらを検証する (test) ことを要求している。そして、最初に、重要なことは、西部および山岳太平洋地域の農業の状況を検討することであり、次に、荷主および鉄道 (carriers) の両者に対する現在の運賃水準の影響を調査することである、として、まず西部の農業の状況について取り上げる<sup>32)</sup>。

イリノイ州を含む西部の農民は、1920年にアメリカ全体の小麦の75.7%、トウモロコシの54.2%、オーツ (カラスムギ) の68.4%、ライ麦の59.5%、大麦の89.5%を生産した。これらの農民は、厳しい再調整 (severe readjustment) から被害を受けており、一般的に、赤字または利益なしで経営している。彼らの多くは、信用を使い尽くしてきており、作付けができない状態である。この窮状は、農産物価格の急激な下落、一部の例では干ばつ、収穫高の減少すなわち不作によるものである。ただし、原因の確定にあたっては、明らかに、世界的な混乱、デフレーション、信用と購買力の制限、および現在進行している戦後再調整の他の要素を考慮に入れなければならない。窮状は、ある程度まで、昨年の収穫からより高い価格を期待して大量の余剰を抱えたこと、貨車不足による輸送の困難、土地投機、戦時中の浪費、あるいは、不可避の調整を予見することの失敗、等によってより悪化したと考えられる。いくつかの地方では、農民は1921年の作付けのための種子購入に借り入れが必要であり、耕作の準備が整う前に財政的に困難な状況にあった。前年、戦時下のコストで生産された穀物と干し草が、戦時中支配的であった価格を下回る価格で販売されてきている。そして現在の農産物価格は、再調整された生産コストを下回っており、大量の収穫物、とくに

29) 64 I.C.C. Reports, p.85.

30) *Ibid.*, pp.86-87.

31) *Ibid.*, pp.87-88.

32) *Ibid.*, p.88.

干し草は、市場に届かないであろう。西部の農業は、銀行に対して過重な抵当と高利の債務を抱え、多くの借入れが支払い困難になってきており、未払いの利子が元金に追加されるか競売かということになってきている。高額な現金地代を負担する借地人、戦時中の高価格時に借地 (holdings) を信用で購入した農民、および、来るべき再調整を予見しなかった農民たちは、明らかに極度の窮状にある。多くの借地人たちは耕作を断念してきており、あるいは断念するであろう。現在進行中の (破産事件) の被告たち (respondents) によって要求されている地代率の引き下げは、彼らを土地にとどめるためには必要になるであろう。農民たちは、彼らの借金の支払いのために、穀物を低い価格で市場に送ることを余儀なくされている。土地の肥沃化と農業設備のメンテナンスは先延ばしされ、多くの農民たちは、必要な改良をすることが不可能な状態である。農機具の購入は大きく減少してきている。全セクションで、税金の滞納と支払い不履行が増加している。灌漑農業地域における財政的状况は、年間賦払い金の支払い滞納の増加に反映されており、そのことは、政府による新規の灌漑プロジェクトを遅らせている<sup>33)</sup>。

干し草については、次のような状況である。西部の豊富な干し草の多くが、市場に出荷されず、地元で消費もされない。輸送費は、干し草の最終的な引き渡し価格の大きな部分を占めており、その多くは、通常かなりの距離を輸送される。この商品の性質、価値、量、および使われ方は、その輸送に対して相対的に低い料金を必要とするものである。今年のカンザスシティ、オマハ、および他の地点の市場における売上額 (receipts) は、前例のないほど低かった。東部と南部の酪農、牧畜業者は、西部産の干し草の輸送費が高すぎるため、湿地植物、ワラ、綿の茎、のような地元産の好ましくない飼料を代わりに使っているという状況であり、干し草およびアルファルファミールの販売業者と生産者は、潜在的な需要はあるが、貨物運賃は今や彼らの生産物が負担できる点を超えていると主張する<sup>34)</sup>。

次に、もし、現在の状態が続けば、より肥沃でない農場は次の年は耕作できないだろう、穀物の作付面積は削減され、農業経営の再編成は、結果として、社会にとっても鉄道にとっても好ましくないことをもたらすことを強く示す傾向があるとの証言を取り上げる。この主張について、被申立人側 (respondents) は、1921年1月1日から8月13日までの期間に西部地域の穀物および同製品を積んだ貨車数は、1920年の同じ期間の貨車数を27%上回っており、他方、同期間の家畜、石炭、コークス、鉱石、林産物、及びその他の貨物の輸送量は、6~58%の範囲で減少しているという事実に、注意を促す。これに対して、申立人側は、今年の市場への大量の出荷は、農民が、現在の生産および流通コストで経営を続けられることを示すものではなく、価格や運賃にかかわらず市場に出荷せざるを得ない結果であると証言する。こうした両者の議論に対し、ICCは、証拠資料の示すところ、現在の負担の継続は生産の減少をもたらさざるを得ないという結論を示すのである<sup>35)</sup>。

続いて、農産物価格と鉄道運賃の関係を検討する。31品目の農産物価格の加重平均とネットトンマイルあたりの鉄道運賃を比較すると、1910年の初めから1915年まで、農場生産額 (farm produce values) と鉄道収入は密接で安定した関係を維持してきた。1915年に農産物は上昇し始め、1919年

33) *Ibid.*, pp.88-89.

34) *Ibid.*, pp.89-90.

35) *Ibid.*, p.90.

にはピークの146%へと達した。そして、その後は急速に下がり始め、1921年の夏には、事実上戦前の水準になった。他方、貨物収入は、1917年まで事実上戦前の水準が継続し、その年からピークの79%増まで上昇し始め、そして、現在は、1909-1913年水準の68%増である。農場生産コストについては、再調整が進行中であるが、労働コスト、販売コスト、税金、その他の全ての経費は、戦前よりもかなり高い。生産物の価格は、生産コストよりも相対的により大きく低下してきている<sup>36)</sup>。

農民は、彼らの収穫物に対して彼らが受け取る価格に対する支配力はほとんどない。これらは、主として、全ての生産国の余剰がぶつかるところで決定する価格によって支配されている。このことは、とりわけ、小麦に対するリバプール市場の支配があてはまる。粗粒穀物、より少ない程度で干し草、についての価格は、シカゴ、ミネアポリス、オマハ、カンザスシティのような主要な市場に依存している。穀物と干し草についての通常の地元における価格は、地元における飼育あるいは消費でさえ、支配的な市場における価格から運賃と取扱手数料を引いたものである。証言は、今や、貨物運賃は西部のこれらの商品の生産者の収益の大部分を吸収し、制限的で非常に重い負担となっているというものである<sup>37)</sup>。

穀物に対する現在の運賃の合理性の決定にあたっては、現在の運賃の確定後の状況の変化が検討されなければならない。穀物の輸送に適用される基本的運賃の多くは、アメリカが世界戦争に参戦する以前に決定されたものである。現在の運賃は、その後の二度にわたる広範囲の一般的値上げの影響を受けてきており、そのいずれもが、大部分(largely)、普通の場合とは異なるスケジュールのもとで、交通運輸を取り巻く特別の状況に言及することなく、大まかなやり方で行われた<sup>38)</sup>。

申立人側は、1920年における小麦、コーン、オート麦の積載量(loading)は、石炭を除く、大量に輸送される15の重要品目のどれよりも重く、それらの全ての貨車扱い貨物を上回っている、輸送に用いられる貨車の平均重量は、全ての貨車扱い貨物の平均より少ない、等の記録資料を提出する。被申立人側は、こうした主張に対して、逆に、穀物および穀物製品の輸送は、異常な負担をもたらしているとして、損失と損傷(loss and damage)が他の貨物の事実上2倍に上ることなどを示す。これに対して、ICCは、輸送中において正常に生じる損失と損傷に対する費用の額は、運賃の決定において正当に考慮されている要因であるとして退ける<sup>39)</sup>。

粗粒穀物(coarse grains)の価格は、小麦との比較で絶対的にも相対的にも急速に下落してきている。一般命令第28号以前は、西部グループのほとんどの地域で、粗粒穀物の運賃は小麦運賃よりも低かったのが、命令第28号によって粗粒穀物運賃は小麦運賃ベースと同じにされ、その基準はそれ以後維持されてきている。これについて、ICCは、長官決定の当時と異なり、通常の価格および価格間の関係が元に戻った現在、小麦運賃ベースの適用継続は、以前は支障なく輸送されていたこれらの粗粒穀物の大量の輸送を妨げるであろうことは明らかであると認定する<sup>40)</sup>。

申立人側は、そのほかにもいくつかの証拠資料や分析を提出したが、結局、穀物、同製品、干し草生産者の窮状を全面的に現在の運賃水準のせいにするという点は争わず、輸送料金の引き下げが、

36) *Ibid.*, pp.90-91.

37) *Ibid.*, pp.91-92.

38) *Ibid.*, p.92.

39) *Ibid.*, p.93.

40) *Ibid.*, pp.93-94.

消費者による干し草、オート麦、トウモロコシ、等々の購入を可能にし、結果として、輸送量を増加させ、社会にとってこれらの商品を無駄にしないことになるであろう、生産者は金銭的利益を實現し、購買力を増加させ、反対方向の貨物を増加させることによって、鉄道に対して好ましい影響を与えるであろう、と主張した。他方、被申立人側は、申立人側の主張に対し、そうした運賃値下げが需要を刺激することを否定し、農業も、その他の生産業、あるいは製造業とほとんど違わない状況にあり、鉄道自身、昨年1年間で、議会によって定められた収益率の50%以下しか受け取っていないことを強調した。ただし、被申立人側は、一方で、干し草と穀物に対する運賃のいかなる値下げにも一貫して反対しながら、申立人側によって求められている救済は、平均的個別農民にとって、何らかの現実的な救済を生み出すには全く不十分な額であり、窮状から彼らを救うには、むしろ、運賃よりも、大穀物倉庫 (elevators) によって法外な利益が實現されていること等を問題にすべきであると示唆した。ICCは、これに対して、これらの事実は資料から明確には確認できない、ここから得られる最大限の救済は得られたとしても農業の状態を部分的に緩和するだけであろう、と退け、証拠資料の中で明らかにされた事実は、穀物および同製品と干し草が、全体として、不釣り合いな運輸料金を負担していることを明らかにしていると認定するのである<sup>41)</sup>。

次に鉄道の財政的状况について検討する。

1920年11月頃から、輸送量の急激な減少が、突然、予期に反して始まり、鉄道が、値上げの認可後に予想された営業収入を受け取れないという事態を招いた。1921年の最初の5ヶ月間、西部の鉄道は、全般的な不調によって、東部や南部の鉄道よりも、より厳しい影響を受けた。営業収入の減少にもかかわらず、営業経費の相対的水準は、一部の重要な資材と消耗品価格、とくに石炭価格の上昇と、新運賃の試験的な最初の1年間のかんりの間高価格が維持されたことによって、そのまま続いた。固定費は、もちろん、輸送量や営業収入の減少に応じて減少することはなかった<sup>42)</sup>。

営業経費の最大費目である労働コストについて、被申立人側は、1920年の雇用労働者数と給与を、通常の年であるとする1916年と比較し、1級鉄道の給与総額が1916年の14億6858万ドルから1920年の36億9822万ドルへと増加、同じく従業員数23.36%増、総労働時間6.99%増、勤務日数13.36%増、時間あたり平均給与139.21%増、1日あたり平均給与101.97%増、従業員一人あたり平均給与104.04%増、を示した<sup>43)</sup>。

営業収益率について、被申立人側は、1920年9月1日からの数字を1年間にあてはめれば、西部の1級鉄道の純鉄道営業収益率は2.78%、貨物輸送2.54%、旅客輸送3.43%、であると推計し、1921年の最初の5ヶ月の収益率は年率で1.64%と推計する。これに対して、ICCは、被申立人側からの報告では、それ以後の月ではより良好な収益率が示されている、かくして、季節的変動を考慮した、1921年8月の月次報告は、西部の蒸気鉄道で年率6.47%、合衆国全体の鉄道で5.02%の収益率であることを示す。そして、この数字に対して、被申立人側が、通常では行われる重要なメンテナンス作業が先延ばしされてきていることを理由に、実際の結果は見かけよりもよくないという異論を提出したことに對し、ICCは、ここ数ヶ月のメンテナンスは、明らかに著しく通常以下ではない、西

41) *Ibid.*, pp.94-96.

42) *Ibid.*, p.96.

43) *Ibid.*, pp.96-97.

部の1級鉄道による今年6月、7月、8月の支出は、連邦管理以前の（レンタル料計算のための）テスト期間の同じ時期の平均支出の実質上2倍である、として退けるのである<sup>44)</sup>。

以上の検討をふまえ、ICCは営業経費等の現状について以下のようにまとめている。

我々の第74号の決定以後、鉄道従業員の賃金と労働条件は、鉄道労働委員会によって検討されてきており、それと関連する多くの問題について、その組織による決定がなされてきている。1921年7月1日、平均約12%と推計される賃金引き下げが実施され、労働規則（labor rules）と労働条件の一部変更も達成されてきている。合衆国全体にとって、正常な従業員数を基礎にして、現在実施されているこれらの賃金引き下げと労働条件の変化は、年間約4億2500万ドルの経費削減を生みだし、このうち約1億6000万ドルが西部および山岳太平洋グループで生じると推計されている。大部分が鉄道の営業経費勘定に入る重要な商品のコストも下がってきている。労働コストの減少も資材と消耗品価格の低下も、今のところ、完全には営業経費に反映されてきてはいない。一部の労働規則と労働条件の再調整も、まだ完全には実施されてきていない。高価格の時に契約された長期契約（term contract）の消耗品は、これらの契約の終了とともに、今後、より低いコストが当然期待できる。輸送量も上向きであるあらゆる指標がある<sup>45)</sup>。

次にICCは、運賃値下げと州際通商法の条文との関係を検討する。

ここで問題とされるのは、輸送に対して公正かつ合理的運賃以上のものが要求されてはならないとする州際通商法第1条と、鉄道が、全体として、あるいは定められた運賃グループとして、公正な収益を上げられるように、運賃を提案、修正、決定、あるいは、調整することを求めている15条aとの関係である。

ICCは、申立人側が、財政的に極度の衰弱状態にありながら、なお、多くは戦時のピークである輸送コストを支払っているという状況と、他方、被申立人側も同様に、同じくらいはっきり財政的不振に苦しんでおり、彼らの純収益は、現在、傾向としては上向きであるが、法律によって定められた水準をはるかに下回っているという状況をふまえて、西部および山岳太平洋地域の、穀物、同製品、干し草に対する運賃値下げがなされたとして、鉄道に関して言えば、それが公正で法律上正当なものかどうかを検討することが必要になってきている、と問題を提示する<sup>46)</sup>。

ICCは、「15条aの目的は、疑いなく、鉄道の信用状態（credit）をより安定させ、投資家の信頼を取り戻し（reassure）、鉄道業に資本を引きつけることである。この目的を達成するために、我々の権限内であらゆることをすることは明らかに我々の義務である。」ことを確認し、1920年の運賃値上げが、輸送量の急激な減少によって要求された目標に到達することに失敗したにもかかわらず、鉄道も荷主も同様に、15条aのもとで、一層高い水準に運賃を引き上げることが、我々の義務でないことに同意したと述べる。ただし、「15条aによって我々に課された義務は、引き続き義務であり、将来に目を向けることも忘れてはならない」ことを強調する。そして、「我々が取り組むことを要求されている状況は、まれにみる独特のものである、それは、世界的破局の余波だからである。西部の農民の困難はこの事実に戻せられるであろう。」と農業の不振が世界的な影響の産物であり、貨物

44) *Ibid.*, p.97.

45) *Ibid.*, pp.97-98.

46) *Ibid.*, pp.98-99.



運賃の高いレベルは、「災難をもたらしている副次的な要因以上のものであったということには同意できない。」とするのである。しかしながら、「現在重要なことは、病気の原因ではなく回復の手段である。」として、「世論に影響力のある多くの人々が、これらの運賃の現在の水準が、繁栄を回復する途上の障害の一つになっており、同様に、生計費の大幅な引き下げの障害の一つになっているという、見解を受け入れている。多くの鉄道料金が、今なお、戦時のピークのまま課されており、そして、生計費が、いくつかの項目で、ピークよりも大幅には下がっていないという事実は、彼自身の（生産物の）価格を維持することができない生産者にとってと同様に、賃金の引き下げを経験している労働者にとっても、失望の原因となっている。」と述べ、鉄道にとって、重要なことは、正常とみなされうる輸送の回復を促進することであり、そのために運賃を引き下げることが可能であれば、「産業にとっても労働者にとっても、繁栄の完全な回復が速められるであろうことを確信している。」として、以下のような結論に至るのである<sup>47)</sup>。

我々の前にあるケースは、一定の基本的商品にのみ関連するものである。我々の決定と命令は、それらに限定される。我々は、結論に到達するにあたって、とりわけ、これらの商品およびその生産と販売についての現在の状況、それらの商品が国全体に対して代表する産業の死活的な重要性、我々の決定第74号以後被申立人側が経験してきている営業経費の低下、そして、現在の輸送の傾向に関わる記録事実を考慮に入れてきている。それらは、要するに、将来に目を向けた、15条aの意図（intention）に一致する結論であり、そして、鉄道を含む全ての関係者にとって、何が最善の結果を生むだろうかについての、我々の最善の判断に基づくものである<sup>48)</sup>。

我々は、ここで取り扱われている小麦と干し草に対する現在の運賃が決定第74号で認められた値上げの1/2を超える運賃を個別に含みうる場合、今後は不公正かつ不合理になると決定する。我々は、さらに、粗粒穀物についての現在の運賃が、同じ地点間の小麦について、公正かつ合理的とここで規定された運賃よりも10%低い運賃を超えうる場合、不公正かつ不合理になると決定する。また、上記商品の生産物（製品）と認められる商品の運賃について、現在、存在する関係の継続によって形成されるであろう運賃を上回る場合は、不公正かつ不合理であると決定する。ただし、運賃差額が維持され、それがパーセント値上げの影響を受けていたところでは、差額は運賃に比例して引き下げられるべきである<sup>49)</sup>。

以上の結論と関係して、運賃値下げが、西部地域の東の地域の運賃、とりわけイリノイ州の州際運賃についても望ましいこと、1920年の運賃値上げの際と同様の再調整が期待されること、を付言している<sup>50)</sup>。

報告書の主要な内容は以上のとおりであるが、最後に、委員会全体の報告に対する二人の委員の個別意見を示している。

まず、Potter委員は、「我々が正しいことをしているかどうか、ためらいはあるが、多数意見の報告書に賛成である」としながら、「私の投票に影響を与えた全ての考慮すべき事柄については説明していない」、「この事実は、この特定のケースをはるかに超える根本問題を扱っているという事実と

47) *Ibid.*, pp.99-100.

48) *Ibid.*, p.100.

49) *Ibid.*, p.100.

50) *Ibid.*, p.101.

結びつけて考えると、私の見解を別の表現で提出することを促す」とし、「我々の鉄道が、他の国の鉄道と比べて、より低い運賃を課せられ、より高い賃金を払っているときに、鉄道の収益が法律で規定されている最低限の公正収益よりもはるかに低いとき、運賃値下げを要求する命令について説明すべき多くのことがある」として、以下のように問題を提示する<sup>51)</sup>。

まず、「我々の決定が有益か有害かを見守らなければならない」、「もし、営業経費に関する、最近の、そして一層必要な再調整の結果として鉄道を強くすることができないならば、我々の決定は間違ったものになるだろう」とし、今後の営業成績の改善がなければ、投資に対する公正収益という点で問題であり、そのために、「鉄道の信用 (credit) を守り、信頼を回復し、緊急に必要な改良を行うための新規資金を引きつけるために、必要なことは何でも遅滞なく行われなければならない」ことを強調する。そして、「このような状況下で、運賃値下げを要求することは、我々が重大な責任を負うことになる。」、「私は引き下げは行われるべきであると確信している。」<sup>52)</sup>と次のような主張を展開する。

彼は、まず、「我々が第 74 号の決定をした以後の賃金とその他のコストについてなされた削減が、全体として、現在の運賃値下げを正当化するほど十分であったかについては、私にははっきりしない。だが、それらの削減こそは、さらなる将来の削減とともに、私の見解では、まさに、我々の決定を正当化するものである。」として、賃金とその他の営業コストの将来的な削減によって、この国の産業と商業に対してあまりにも重すぎる輸送費の負担を減らさなければならない、しかも、純収益の増加を伴って負担を減らすことは可能であるということ強調し、引き下げられるべき最も重要なコストの費目として、労働 (labor) を取り上げる<sup>53)</sup>。

「鉄道は、我々に、彼らが、現在、法外な賃金を支払っていると言っている。」、もし、そうであれば、「営業コストは一層引き下げ可能である。」、ICC は、賃金紛争に対して管轄権を有していないが、「可能であるならばそれを引き下げることを彼ら (鉄道労働委員会) に要求することはできるであろう。」と主張する。次に、1916 年のアダムソン法、鉄道庁による賃金引き上げ命令、そして 1920 年 7 月の鉄道労働委員会の決定によって、鉄道の支払給与総額が恐ろしく増大した事実と、1921 年 7 月の賃金委員会による 10~12%引き下げを示し、「もし、7 月 1 日の約 4 億ドルの削減の後も残っている賃金の重い負担が追加で 10 億ドル削減されるならば、鉄道は、貨物運賃を約 18%引き下げ、なお、運輸法が意図する彼らの資産に対する投資収益を上げることが可能である」という鉄道側の証言を取り上げる。そして、「そのような削減は、もちろん、鉄道の信用を改善し、サービス維持のために緊急に必要な資金の確保を可能にし、鉄道証券に投資して失望した多くの投資家の困難を救うことになるであろう。」とし、さらに、「そのような引き下げの後も、組織された鉄道労働者は、なお、他産業の組織労働者が享受している引き上げに引けをとらない、もちろん、労働者全体によって享受されている賃上げをはるかに上回る、賃上げを享受できるであろう」という証言を紹介するのである。ただし、賃金を引き下げる権利と権限が本来鉄道にあるにもかかわらず、彼らがあまりにも高すぎると言っている賃金水準を維持していることについて弁明をしなかったことに対して

51) *Ibid.*, pp.101-102.

52) *Ibid.*, p.102.

53) *Ibid.*, pp.102-103.

「現在の状況の下で鉄道労働委員会によって下された裁定の保護を受けている限り、現在の運賃を正当化することはできない」と批判している<sup>54)</sup>。

最後に、「このケースにおける記録資料は、労働委員会がこの広範な基本的問題を検討することを断り、賃金紛争の検討の間、荷主の意見を聞くことを拒否してきていることを示している。」「もし、荷主がどれだけ支払う余裕があるかという点についての広範な経済問題が、公正かつ合理的な運賃を決めるにあたって、我々によって決定される問題であるならば、当然、賃金を検討中の労働委員会は、賃金を決める際に検討すべき関連状況の一つとして我々の決定を考慮に入れるということになるであろう。」とし、「我々は、賃金が引き下げられるのを待つことなく、我々が決定する運賃水準のもとで鉄道が繁栄できる点まで、運賃値下げを命令する権限が与えられている。」と強調している<sup>55)</sup>。

続いてLewis委員は、「このケースにおける記録資料は、委員会が第74号で決定した、穀物、同製品、および干し草運賃の一律パーセント値上げが、市場に近い生産者と市場からはるかに離れた生産者間の価格差を大きく広げてきていることを明らかにしている。」「価格が高く需要が供給を上回っていた間は、あまり感じられなかったこの拡大された価格差の現在の状況の下での継続は、西部における生産と販売の範囲を縮小させることになるであろう」として、「長距離運賃と短距離運賃の甚だしい差額は、我々が直面する状況の下で、不公正かつ不合理であり、私の見解では、運賃値下げは、生産者間のよりよい関係を回復する結果をもたらすために」家畜運賃のケースと同様に「市場から遠く離れた生産者により有利な基準」を適用すべきであると主張する。そして、Hall委員もこれと同じ見解であることを付言している<sup>56)</sup>。

以上、1921年の家畜運賃と穀物等運賃についての二つの報告書のみてきたが、まず、特徴的なことは、いずれの場合も、法律の解釈、運用では済まされない現実への対応を求められていることである。

家畜運賃についての報告書で、荷主側が、彼らの窮状を訴えながら、運賃の「合理性」についての資料をほとんど提出せず、家畜運賃の構造自体を非難しないという状況のもとで、ICCが「我々は、今や、彼ら（鉄道）の意志に反する経済政策を彼らに課すことを求められている」と述べていることは、運賃の決定にあたって、法律の論理的解釈からは不可能な決定を求められていることを如実に示すものである。また、穀物等の運賃についての場合も、一方で、穀物等が、価格とは不釣り合いな運輸料金を負担していること、価格の急激な下落にもかかわらず、鉄道料金が戦時のピークのままであることを認めながら、他方で、「災難をもたらしている副次的な要因以上のものであったということには同意できない」とし、にもかかわらず「今後は不公正かつ不合理」と決定するところにも、そうした姿勢があらわれている。

もう一つの特徴は、上記のような曖昧な決定にもかかわらず、鉄道資産価値に対して公正収益を保証した運輸法第15条aと荷主の保護を趣旨とする第1条「不公正かつ不合理」という規定の関係において15条aが優先されることである。例えばICCは、実質的に救済という性格を持つ穀物等の

54) *Ibid.*, pp.103-104.

55) *Ibid.*, p.105.

56) *Ibid.*, pp.105-106.

運賃ケースで、むしろ運賃値下げが鉄道にとって法律上公正で正当なものかという問題を提示している。また、家畜運賃ケースで、運賃の引き下げ勧告ではなく命令を主張し、その根拠として、州際通商法第1条の規定が「荷主の保護のために立法化された」こと、公益と鉄道の両者の権利がぶつかる場合、公益が優先されることを強調する Campbell 委員も、15条 a の規定に委員会としての責任があることを「現在と同じように将来的にも鉄道に輸送を提供できるように運賃を規制することは、我々の義務である」と認めるのである。

以上の点とは別に、穀物運賃ケースで、Potter 委員が個別意見で、営業経費の最大費目である労働コストの扱いについて、1920年運輸法によって創設された鉄道労働委員会との関係で明確な立場をとれない ICC を批判し、同時に、その批判が、賃金引き下げについて鉄道労働委員会の結論を待つという鉄道の消極的姿勢に対して向けられていることも特徴的である。

### 3 1922年の運賃値下げ

第1節ですでに述べたように、ICC は1921年11月に自身の発議で、運賃、料金、手数料の一層の全般的引き下げが必要かどうかの調査を開始し、何ヶ月にもわたるヒアリングの後、1922年5月16日、以下のような決定を行った<sup>57)</sup>。

1. 1922年3月1日以後、鉄道総資産価値の5.75%を公正収益とする。
2. 1922年7月1日以降、1920年8月26日実施の運賃を一定パーセント以上超える貨物運賃および料金は不合理 (unreasonable) と認定する。

この審理には、鉄道代表、各州の鉄道委員会代表、労働組合代表 (Glenn E. Plumb)、鉄道証券保有者協会 (National Association of Owners of Railroad Securities)、様々の市民団体および荷主代表が参加した<sup>58)</sup>。

以下、ICC 報告書の主要な内容をみていこう。

ICC は、まず、この審理にいたる経緯と目的について次のように述べる。

今回の審理は ICC 自身の発議によって開始されたものであり、一層の全般的な運賃等の引き下げが運輸法第1条他の規定のもとで必要かどうか、そして同法15条 a (3)のもとで、1922年3月1日以降の公正収益を決定することである。具体的には、1920年に決定された現在の運賃が、同法の第1条他との関連で不合理なものかどうか、そのような運賃、料金等は、15条 a で規定された公正収益をもたらすものかどうか、1922年3月1日以降の公正収益をどのくらいにすべきか、である<sup>59)</sup>。

ヒアリング前、ICC は、各鉄道に対して、次のようなデータ、とりわけ1920年8月以降のデータの提出を求めた。(a) 鉄道は15条 a で期待された公正収益を実現できたか、(b) 営業経費の減少、(c) 燃料コストの低下、(d) 運賃・料金は、一層の引き上げ、または引き下げをしてきたか、(e) 節約と効率の上昇によって純収益は増加したか、である。ヒアリングは、1921年12月にワシントンで開かれ、その後、1922年1月、2月、3月に証拠を提出したいという人々の意見が、口頭および

57) 68 *I.C.C. Reports.*, p.676.

58) *Ibid.*, pp.676-678.

59) *Ibid.*, p.678.

文書で提出された<sup>60)</sup>。

報告書は、次に、1920年の運賃値上げ以降の状況を簡単にまとめた上で、項目別に検討を進める。

1920年7月29日、我々は、かなりの運賃値上げを認めた。同年末、アメリカは深刻で長期の不況に見舞われたが、これは世界的な戦後調整の一面でもあった。事実上、全運輸と全産業が影響を受け、ほとんどの商品で、それに伴って運賃が低下することなく価格の大幅な(substantial)低下がみられた。鉄道輸送を利用する人々(shipping public)の間に、現在の運賃水準は不当に高い、この高運賃は、産業活動、繁栄、通常の輸送量回復にとって、強力な障害であり、大幅に引き下げるべきであるというはっきりした確信が生じた<sup>61)</sup>。

#### 公正収益

1920年8月以降、鉄道は全体として、あるいは運賃グループ全体として、認可された収益を得ることができなかった。ただし、ICCは、議会も「できる限り」("as nearly as may be")という言葉で、一定期間の状況は、何らかの運賃調整のもとで、公正収益の獲得を妨げうることを認識していたことを確認する。その上で、輸送需要の増大には、十分な資本の流入が必要であり、収益は、利用者に対する合理的料金(charge)を超えるべきではないが、新規の資本を獲得できるものではないと、強調する<sup>62)</sup>。

具体的には、利率率が、一部の鉄道社債で、5%をやや上回る程度に低下していること；資本(money)市場が好転していること；議会の意図は、適切な輸送のための設備の拡大に必要な着実に信頼できる資金の流入であり、パーセンテージの大幅な削減はそれを動揺させる可能性のあること；多くの例が示すように、個別の公益事業と鉄道が、正当な料金のもとで、公正価値に対して、少なくとも6%を獲得することは認められていること；1922年1月1日から鉄道に所得税が課せられるが、5.75%という公正収益は、6%の収益から連邦所得税を引いた額を表し、そこから連邦所得税が支払われる6%の公正収益とほぼ同等になるだろう、ということをも5.75%の根拠としてあげている<sup>63)</sup>。

#### 鉄道資産価値

本審理において、資産価値の問題に直接結びつく資料がほとんどないこと、鉄道側も荷主側も、本件の目的のために適切なベースとして以前の決定で使われた価値を一般的に受け入れていることをあげて、一定の必要な調整以外に前回の決定を変える理由はない、とする<sup>64)</sup>。

#### 収入と経費

1921年の1級鉄道の純鉄道営業収益(net railway operating income)は、鉄道の総資産価値に対して、東部3.30%、南部2.60%、山岳太平洋と西部3.50%、合衆国全体3.31%である。1920年10月～1921年7月には、純収益が減少しているが、これは、輸送量減によるものであり、1921年の後半6ヶ月の顕著な増加は、輸送量増と営業経費減によるものである<sup>65)</sup>。

60) *Ibid.*, p.679.

61) *Ibid.*, p.679.

62) *Ibid.*, pp.679-681.

63) *Ibid.*, pp.681-683.

64) *Ibid.*, pp.684-685.

65) *Ibid.*, pp.685-688.

1921年のコスト減の主要なものは、労働者数(force)減、7月1日実施の鉄道労働委員会命令による賃金引き下げ、資材と消耗品(supplies)価格の低下、である。運賃、料金等の高い水準とこれらの営業経費の減少が合わさって、トンマイル数が1915年以降最も少なく、1920年より25%低下したにもかかわらず、1921年の営業収益は1920年比で大幅に増加したのである<sup>66)</sup>。

鉄道は、鉄道労働委員会に賃金引き下げを要求し、申し立てが順調に決定されるならば、貨物運賃値下げがなされるだろうと表明。これに対して、鉄道労働組合は、運賃と従業員の賃金にはいかなる必然的關係もないと主張し、運賃値下げは、同時に賃金の引き下げなしには行いえないとする、鉄道と一部の荷主の見解に異議を申し立てた<sup>67)</sup>。

1916年の1級鉄道の賃金総額は、14億6858万ドルであり、これに対して、トンマイル数・従業員数が1916年比ではるかに少ない1921年の数字は28億90万ドル(13億3232万ドル増)すなわち約91%増である。この増加額は、1921年の営業収入の20%以上、1916年の営業収入の1/3以上に匹敵するものである。賃金の引き下げは、1921年6月30日から行われてきているが、現在の賃金は、戦前に比べてなおはるかに高い<sup>68)</sup>。

この項目の最後で、報告書は、「賃金表を取り扱うのは、我々の役割ではない、そして、どのような賃率が支払われるべきかについては、意見を表明しない。しかし、必要な収入と現在の相対的に高い営業経費との関係は、認識しておかなければならない。」と述べている<sup>69)</sup>。

#### 営業の効率と節約

営業における効率と経済性の向上によって、どれだけ純収益を増加させられるかは、この審理における検討すべきことのひとつであるとして、車両の様々な部品の標準化、鉄道間の協力と運営の統一を期待するプランの採用、施設の共同利用、について取り上げるが、「調査中」、「鉄道の証言がほとんどない」、「鉄道は考慮中」、と検討が不十分なことを示唆する。ただし、結論は、「記録資料は、どのような効率の一般的な欠如も示していない。」としている<sup>70)</sup>。

#### Maintenance

1921年の3.31%という収益率の重要性は、その年の保守費用が十分であったかどうかにか依存している。ある鉄道経営者は、1921年の営業収益は、不十分なメンテナンスなど強制された節約によるものであると証言した。これに対して、ICCは、1921年の保守費約20億1770万ドルは、例外的な年である1920年を除けば、それ以前のどの年よりも多いこと、1921年の労働と資材のコストが1920年よりも低いこと、経費の合計に対する保守費の比率は1921年43.6%、1920年44.1%でほぼ同じであること、を指摘する。その後で、機関車の状態、貨車の劣化などを検討し、鉄道設備は、あるべき良好な状態とは違う、全般的景気回復時の必要にはほど遠い、としながら、最後に、3.31%という数字が訂正されるとしても、その数字は、3.31%を1921年の実際の経営の概算の数字として採用すること、実質的にはそれほど違わないであろう、と結論づけている<sup>71)</sup>。

66) *Ibid.*, p.688.

67) *Ibid.*, p.688.

68) *Ibid.*, pp.688-689.

69) *Ibid.*, p.689.

70) *Ibid.*, pp.689-690.

71) *Ibid.*, pp.690-693.

### 推計のためのみなし年度 (Constructive Year)

1920年8月以来の急速な事態の変化は、実際の営業結果とそれによって得られたパーセンテージが、現在と今後の状態を考慮に入れなければ、将来への指針としてほとんど役に立たないものになっている。鉄道は、我々の要求を受け入れて、1921年の輸送量と、1922年2月時点の運賃とコストに基づく推計表を提出した。それぞれの価値評価額に対して、東部グループ5.06%、南部グループ4.25%、西部グループ4.49%、合衆国全体4.72%、である。ただし、こうした推計のやり方については、鉄道と荷主の双方から批判があった<sup>72)</sup>。

鉄道が示した、1921年7月の賃金引き下げと1922年1月以降実施の労働条件の変更による労働コスト削減額の推計は、一部の荷主によって、数字が低すぎると主張された<sup>73)</sup>。

燃料コストについては、労働コストに次いで鉄道にとって単一経費の最大項目の一つである石炭価格が低下しつつあること、燃料油についても、石油の値段が、ヒアリング時点で、南部と西部で推計よりも大幅に低いことが示される。また、資材および消耗品、その他の営業費目の低下も示される<sup>74)</sup>。

輸送量については、鉄道が、景気の回復によって輸送量が増加することに根拠はないと主張するのに対し、ICCは、1922年の最初の3ヶ月、前年同時期比で明確な上昇傾向があり、石炭ストライキの影響にかかわらず、輸送量の上昇傾向が認められると反論する<sup>75)</sup>。

以上の検討をふまえて、「輸送量の増加と営業経費の減少で、1922年の鉄道の純営業収益は、現在の運賃のもとで、1921年よりもより好転するように思われる」と結んでいる<sup>76)</sup>。

### 貨物運賃と料金

まず、貨物運賃をめぐる全般的状況について検討する。

1920年の運賃値上げは、1914年(6月30日までの1年間)比で、1921年のトンマイルあたり平均収入を、東部96.1%、南部61.4%、西部59.3%、合衆国全体で76.2%、増加させた<sup>77)</sup>。

ここで、一つの重要な問題は、1920年の運賃値上げ後、どの程度再調整が行われ運賃水準に影響を与えたかである。

我々によって命じられた、西部と山岳太平洋グループの穀物、同製品および干し草の貨車扱い運賃についての10~22%の一般的引き下げは、1922年1月中に実施された。また、我々の勧告によって、同じ運賃グループの家畜運賃については、1921年10月に、50セント以下の場合を除いて、100ポンドあたり50セントを超えるものは20%減となった。その他の農産物等についても、国全体の事実上全ての貨車扱い運賃について、1922年1月に10%引き下げられた。これらの運賃は、西部・山岳太平洋グループの穀物等の運賃以外、料金期限(tariff limitation)の1922年6月30日に終了する。1920年の運賃値上げ実施以降、合衆国全体または運賃グループ全体を対象とする運賃値下げは、これらの三つの例のみである<sup>78)</sup>。

72) *Ibid.*, pp.693-695.

73) *Ibid.*, p.695.

74) *Ibid.*, pp.696-699.

75) *Ibid.*, pp.699-701.

76) *Ibid.*, p.702.

77) *Ibid.*, p.702.

78) *Ibid.*, p.703.

上記以外に、1920年の値上げ実施後、運賃値下げをもたらした多くの運賃調整が行われ、それらの値下げは、輸出用穀物、エリー湖岸の港向け（北西部用）瀝青炭、東部の砂と砂利、鉱石、木材、石油と同製品などの輸送量にかなりの影響を与えた<sup>79)</sup>。

1級鉄道は、1921年の輸送量をもとに、みなし年度の運賃値下げの影響を、1億8670万ドルの純収入減と推計している。これは、1921年の貨物収入39億6390万ドルのわずか4.7%にすぎない<sup>80)</sup>。

この審理における荷主および公益（public）代表の立場は以下のように様々である<sup>81)</sup>。

多くは、直ちに劇的な値下げを行うことを促し、全体、あるいは特定の品目についての運賃は不合理である；1920年の値上げはその後の不況の一因である；最近行われた運賃の一部再調整と引き下げにもかかわらず、現在の運賃水準は、通商の回復を妨げており、輸送量を減少させることによって鉄道に適切な純収益をもたらすという所期の目的を達成していない、という主張をしている。他の人々は、現時点で引き下げを行うかどうかについての意見は表明せずに、運賃はできるだけ早く引き下げられるべきと主張する。

ほとんどの一般商業団体、荷主団体は、運賃値下げが行われる場合、1918年と1920年の値上げのように、すべての運賃に適用することを主張する。ただし、旅客運賃（fare）については、どの団体も値下げを主張しなかった。

西部と南部の数多くの州委員会は、貨物運賃も旅客運賃も引き下げるべきと主張。一部の産業と少数の一般団体は、主要品目（staples）は国の経済状況に対して最も重要であると理解されており、通常、重量あたり単価の低い（low-grade）貨物から構成されていることをあげて、基本品目（basic commodities）にのみ運賃値下げを適用するように主張する。

鉄道は、値上げされた運賃が不況の原因ではなく、原因は、一般的に認められているように、世界規模での再調整が、良好でない貿易、信用の状態、制限された購買力、消費の削減、そして多くの場合需要の崩壊（collapse）をもたらしていることである、という見解で一致している。さらに、鉄道は、値上げされた運賃は1921年の輸送量を減らしている重要な一要因でさえない、したがって、運賃値下げは、通常の輸送量を回復しないだろうと、主張する。ただし、彼らは、運賃値上げが純収入を増加させる手段であるとは主張しない。彼らは、運賃が高すぎ、下げなければならないことを認めたが、輸送コストが一層引き下げられるまでは、運賃をそれ以上引き下げることにはできないと強く主張するのである<sup>82)</sup>。

過去4年間2度の全般的値上げがあり、1920年の値上げだけでも貨物輸送から年間10億ドル以上の追加的収入が期待されていた。1920年以降の、資材、労働コストの大幅な低下につれて、荷主の一般的見解は、鉄道が、これらのコストの低下後も公正収益を得ることができないのは、主として通常の輸送量を確保できないことにある、そして我々（ICC）にとって最も重要な課題は、鉄道の収支を償うと同時に、より多くの貨物（traffic）を輸送するための運賃を工夫することである、というものになってきている。現在の高運賃が、通商に対する重荷であることは一般的に認識されており、多くの荷主たちは、高運賃は、輸送を他の形態の輸送へと強制し、輸送を制限する結果をもた

79) *Ibid.*, p.703.

80) *Ibid.*, pp.703-704.

81) *Ibid.*, p.704.

82) *Ibid.*, p.704.



らし、ある場合には特定の輸送を妨げている、と強く主張した。運賃値上げのやり方と最近の部分的な再調整によってもたらされている生産地と消費地の相対的関係の攪乱に関連する多くの不満もだされた。運賃値上げによって輸送が地方化し流通半径が減少しているという意見は一般的である<sup>83)</sup>。

貨物運賃問題をめぐる激しい議論(agitation)は継続的に続いており、荷主たち(shipping public)は運賃が今なお高い水準にあることを意識して、価格の低下を見越し、流通コストの低下を期待して購入を控えている。このことは、輸送量、収入に大きな影響を与えてきている。運賃の安定性は、商業の重要なニーズの一つであるが、人々(public)は、運賃が高すぎ、引き下げられなければならないとの信念の故に、現在の運賃レベルを安定的なものとして受け入れていない<sup>84)</sup>。

1920年に極端なインフレ期は頂点に達し、その後不況期が続いた。ヒアリングの終了時点で不況は約1年半続いている。運輸料金以外の要素は、戦前水準よりも高いとしても1920年のレベルに比べて大幅に低いところで安定する傾向にある。荷主たちは、1年前に値下げしたとしても輸送量を増加させなかったであろうが、今行えば、景気の回復を速め、結果として輸送量(tonnage)を増加させるであろうことを信じるいくつかの根拠があると主張している<sup>85)</sup>。

次に、運賃値下げを特定の品目に限るのか、貨物全般に適用するのかという問題を検討する。

多くの荷主は、特定の品目ではなく、貨物全般に値下げが適用されるよう主張している。

1918年と1920年の値上げは、全品目に影響した。これらの荷主たちは、全般的値上げ前、等級の低い基本品目の貨車扱い運賃と他の品目との運賃には、当時の状況に見合った(justified by)一定の差額があったと述べている。これらの差額は、おそらく変化した状況に対応したパーセント方式の値上げによって拡大した。異なる鉄道によって扱われる様々な品目の輸送量は非常に幅がある。特定の品目についての運賃が法律に違反する(unlawful)かどうかの証明がない状況では、特定の品目に限定された値下げは、輸送負担の不公正な分配をもたらし、ある鉄道グループ(set)の収入を減らし、他の鉄道グループの利益を増やすことになる。商業のニーズの一つは、1918年と1920年のパーセント値上げによって生み出された、品目間、地域間の運賃の幅(spread)を減らすことである。このことは、単に基本品目についてのみでなく、全品目について行われるべきである。荷主たちは、少しずつの値下げは、合計で鉄道の収入を消耗(deplete)させている、しかしながら、人々は、一般的にこれらの変化を全般的な運賃水準の引き下げとは認識していない、自信の回復と景気の安定はそのようなプロセスによっては達成できない、貨物運賃値下げが自信と購入意欲を増大させる傾向があるという何らかの期待は、基本品目に限らない全般的引き下げによって認識できる、と述べている<sup>86)</sup>。

幅広い(wide range)品目に関する証拠資料が提出された。特別の注意が基本品目一石炭、鉄と鉄鋼および同原料等、碎石、砂と砂利、煉瓦と陶製品、セメント、林産物、食糧、その他の農産物、家畜一に向けられた<sup>87)</sup>。

83) *Ibid.*, p.705.

84) *Ibid.*, p.705.

85) *Ibid.*, p.705.

86) *Ibid.*, p.706.

87) *Ibid.*, p.706.

基本品目の荷主たちは、他の荷主たちのように、運賃値下げの必要に関わる一般的性格の証拠資料を提出した。ただし、現時点で他の品目に結果として引き下げが行われなくても、基本品目に対する大幅な引き下げを主張した。その理由は、これらの品目が、低い等級の貨物である、積載重量の重さ、ほとんど損傷と損害がない、したがって、鉄道にとって望ましい貨物であり、最も低い運賃の資格があるというものであった。さらに、現在の運賃認可後、基本品目の価格の値下がり、より等級の高い品目より厳しいこと、産業が全体として不況状態にあること、一部では損を出して販売されていること、多くの基本品目は製造業の原料として重要であること、運賃値下げは生産のコストを下げ景気を刺激すること、一般に、輸送される貨物の価値に対して釣り合いがとれない輸送料金であり、生産と輸送を制限していること、を主張した<sup>88)</sup>。

特別の強調が、建物、橋、道路の建設に使われる品目に対する運賃についてなされた。

道路用資材の荷主たちは、長距離の改良されたハイウェイの必要を指摘し、道路建設が、不況と失業の期間中、大規模に行われるべきであると主張した<sup>89)</sup>。

建築資材製造業者と建築請負業者の代表は、住宅不足の解消には建築コストの低下が必要なこと、建設業における資材と労働の価格がピークよりはるかに下がっているにもかかわらず、建設資材の運賃コストは一般的に引き下げられていないこと、についての証拠資料を提出した。建設資材の荷主たちは、さらに、運賃値上げは、価値が高く、それに対する貨物料金の価値に対するパーセントが相対的に小さい商品よりも、重量があり低価格の建設資材により大きな影響を与えたこと、より重量のある建設資材は鉄道にとって重要な利益の上がる貨物であり、建設業の回復は鉄道の収入の改善に大きく寄与することになる、と主張した<sup>90)</sup>。

労働統計局の数字によれば、1921年における主要品目グループ別相対価格(1913=100)は、農産物113、食料139、織物・衣類185、燃料・照明油、金属および同製品119、木材および建設資材203、化学品および薬品161、家具製品218、雑貨(miscellaneous)148、全品目149、である。1922年2月の全品目の価格指数は、151である。これに対して、1913年の1級鉄道の平均貨物運賃収入を100とすれば、1921年12月は172である。これらのことから、価格デフレの影響はほとんどの品目にあり、ただし、その程度が大きく異なることは明らかである<sup>91)</sup>。

以上のような検討を踏まえて、この項を以下のようにまとめている。

数多くの、様々な分野の業界は、彼らによって製造または取り扱っている品目について、運賃値下げを要求している。ほとんどの荷主たちは、彼らの品目が基本的であり、したがって第一に考慮されるべきと主張する。一部の荷主は、等級別運賃の相対的に高いレベルを強調し、全般的運賃値上げに加えて、多くの品目の等級格付けの引き上げを指摘した。彼らは、様々な変更は、貨車扱いと小口運賃の差を不当に拡大する結果をもたらし、等級別運賃ではなく貨車扱い品目別運賃を引き下げることによってこれらの差を一層拡大することは、重大な影響をもたらすであろうと主張した。多種多様な品目の一部が一般的に等級別運賃で輸送され、他のものは品目別運賃で輸送されている。一部の地域で等級別運賃で輸送されているものが、他の地域では、品目別運賃で輸送されている。

88) *Ibid.*, pp.706-707.

89) *Ibid.*, p.707.

90) *Ibid.*, pp.707-708.

91) *Ibid.*, p.708.

多数の相反する利害が関係する広範囲の証拠が提出されたこと、そして多くの品目の競争関係は、特定の引き下げのために個々の品目を選別することの難しさを際立たせている<sup>92)</sup>。

次に、品目別の状況をみていく。

石炭とコークス<sup>93)</sup>。荷主たちは、一律値下げに反対し、値下げが行われるのであれば、適用すべき品目の一つとして石炭を選定する基本品目に対する値下げに賛成である。石炭業者は、他の品目の生産コストの決定における石炭運賃の重要性を例示するために、粘土製品、セメント、鉄および鉄鋼製品などをあげ、石炭は製造品コストの10~28%を占めると証言する。

一般的に、石炭の運輸料金は、1915年以降、鉱山渡し石炭価格に比してより高い比率では上昇していないし、1922年2月時点での運輸料金の鉱山渡し価格に対する比率は、1904-1915年の平均的比率よりも高くはない。

1921年に、鉄道は1億3000万トンの石炭を使用した。多くの鉄道は、他の鉄道に運輸料金を支払っており、石炭業者は、これらの運輸料金の引き下げはかなりの程度石炭運賃の値下げによる収入の減少を相殺することになると主張した。

コークス運賃と瀝青炭運賃はしばしば関連づけられる。現在の関係に対する不満が出されているが、再調整についての記録資料は不十分である。

鉄鉄、鋼、鉱石<sup>94)</sup>。製鉄業は、1920年後半から史上最も厳しい不況の一つに直面した。1921年末までに多くの工場が閉鎖され、残りも30~75%の操業率であった。1920年以降、価格は大幅に低下し、1913年の価格を15~50%上回る水準であった。ただしこのケースの開始後、製鉄業の一般的状況はかなり改善されてきている。

1920年の値上げ以降、数多くの再調整が鉄道によって行われ、原料と製品について運賃値下げをもたらした。ただし、この値下げはすべての原料に一斉には適用されなかったため、不公正な差別、不当損害という苦情をもたらした。

鉄鉱石を除く合衆国の鉱石は、すべてが西部で産出され、鉱業と精錬業は多くの西部諸州にとって大きな経済的重要性を持っている。1920年後半の深刻な不況は、荷主たちによって、かなりの程度同年の運賃値上げのせいであるとされた。しかし、山岳諸州の多くでは、低級鉱石に対する1920年の運賃値上げは行われず、他の運賃もその後実質的に引き下げられ、多くの場合1920年の値上げ分は全くなかった。ただし、一般的に燃料(fuel, coal)の運賃は1920年値上げ後の水準にとどまっている。

道路と建設資材<sup>95)</sup>。ハイウェイ、橋、建物の建設に使われる多くの低等級資材、砂、砂利、碎石、亜鉛鉱山廃石、スラグ、セメント、アスファルト、煉瓦、タイル、漆喰、石灰、についての証拠資料が提出された。

荷主は、砂、砂利、碎石が、通常は短距離輸送であることから、他の品目に比べてより大きな割合で値上げされてきたこと、その結果として、トラックの競争と消費地付近の採石場の開設によって、鉄道はこれらの商品の輸送を失っていると主張している。彼らは、現在の運賃から、1920年の

92) *Ibid.*, p.709.

93) *Ibid.*, pp.709-710.

94) *Ibid.*, pp.711-712.

95) *Ibid.*, pp.712-715.

値上げ分とトンあたり10セントの上乗せを除くことを要求した。

セメント業者は、他のほとんどの品目と異なり、1921年の輸送量がピークの1920年とほとんど同じであったことについて、1921年のセメント出荷トン数の維持は連邦および州政府の道路建設プログラムによるものであると証言した。また、セメント製造には大量の石炭が使用されることから、セメント業者はセメント運賃と同様に石炭運賃の引き下げを主張した。

林産物<sup>96)</sup>。事実上全ての林業地帯の代表がヒアリングに参加した。1920年夏以降、多くの木材運賃の引き下げが、特に、太平洋岸からミズーリ河以東の地点への運賃、南東部と南西部からミズーリ河西部地域への運賃について行われた。

鉄道が行ってきた運賃再調整にかかわらず、ほとんどすべての林産業界の代表は、1920年の値上げ以前に実施されていたベースへの全般的引き下げを主張した。

農産物と家畜<sup>97)</sup>。Rates on Grain, Grain Product, and Hay., 64 I.C.C. では、西部および山岳太平洋グループの穀物、同製品、および干し草について、1920年に認められた値上げの1/2を取り消すという値下げが命令された。小麦以外の穀物には10%の値下げが追加され、その結果、粗粒穀物については、ほぼ1920年の値上げ前の運賃に引き下げられた。

National Live Stock Shippers' League v. A. T. & S. F. Ry. Co., 63 I.C.C. では、我々の勧告に従って、山岳太平洋グループと西部グループ間の家畜の貨車扱い運賃は、1921年9月に100ポンドあたり50セント以上であったものが20%引き下げられた。

すでに言及したように、主要な農場生産物に対する、事実上すべての貨車扱いおよび小口運賃の全般的値下げが、1922年の前半6ヶ月間に適用された。これらの値下げの結果、運賃は、1920年8月26日に実施された運賃の90%を超えてはいない。

1921年末数ヶ月と1922年1月、2月には、家畜、穀物、綿花、および他の重要な農産物価格の明らかな上昇があり、産地の状況は著しく改善されつつある。

缶詰製品<sup>98)</sup>。内陸部、例えば、アイオワの缶詰工場は東部の缶詰工場と東部市場で競争している。1922年までの4年間に、全般的値上げによって牛と豚に対する運賃と塩漬け肉および精肉運賃の差は拡大してきたが、1922年1月の家畜の10%運賃値下げ後、差は一層拡大し、東部市場における、内陸部の独立缶詰業者に厳しいハンディキャップとなっている。鉄道は、ミシシッピー河から東部向けのこれらの運賃の一部改訂をすべきである。

肥料、同資材<sup>99)</sup>。肥料製造業者は、原料と製品の両方の運賃を負担している。ヒアリング時の肥料価格はほぼ1914年の価格であった。肥料製造業者は、肥料用資材運賃の20~25%引き下げ、製品については距離を基準とする運賃を要求した。

産業廃棄物資材<sup>100)</sup>。廃品、鉄スクラップ、くず紙などの業者は、運賃が価格に比べて高すぎ、短距離輸送以外の輸送量は大きく減少してきており、その輸送も大部分がトラックその他によって行われていると主張した。

96) *Ibid.*, pp.715-716.

97) *Ibid.*, pp.716-718.

98) *Ibid.*, p.718.

99) *Ibid.*, p.719.

100) *Ibid.*, p.720.

石油と石油製品<sup>101)</sup>。鉄道の石油輸送に占める割合は、以前よりも大きく減少してきている。これは、パイプライン、トラック、タンク船、その他の補助的な貯蔵施設など、他の交通機関の急速な発展によるものである。これらの他の形態の輸送は、多くの場合疑いなく鉄道によるよりも経済的であるが、鉄道運賃の高さはその利用を増大させている。

上記品目以外に、屋根用スレート、食品雑貨、ミルク、クリーム、酪農製品、紙、同製品、綿実油製品、植物油および石けん、その他の品目、さらに、旅客運賃、電気鉄道についても検討している<sup>102)</sup>。

以上のような検討をふまえて、ICCは次のように結論をまとめている。

まず、鉄道側が、過去において明確かつ明白であったことのみを指針とすべきであるという立場をとっているのに対して、これに同意することはできないとし、今後の運賃決定にあたっては、将来を見通すために、現在および過去の全ての適切な事実に関する十分な情報にもとづく判断を行う義務があると批判する<sup>103)</sup>。

我々が、1920年の運賃値上げを決定した時(Increased Rates, 1920)、アメリカはなお価格が持続的に上昇する時期にあった。我々は、その時点で、将来の営業経費についての不確かさを、鉄道に有利に解決した。ここ数ヶ月、コストは下降しつつあり、運輸量は増加しつつある。従業員の賃金支払い率は、1921年の少ない輸送量をベースに鉄道によって推計された合計年3.5億ドル以上の程度まで引き下げられてきている。鉄道労働委員会は、作業規則と労働条件の変更を計算に入れなくても、削減は年間4億ドル以上と推計してきている。さう勢は、収入増、コストの低下、鉄道の高純収益(net income)の方向に向かっている<sup>104)</sup>。

1921年の不利な状況のもとで、1級鉄道の純営業収益は、合計6億1481万ドルであった。同年の通常以下の輸送量、1921年末に支配的な賃金率、資材および消耗品価格に基づいて、鉄道は、年換算(constructive year)で純営業収益9億769万ドル、1級鉄道のための1920年1月1日以降の追加、改良投資7億7850万ドルを含む1920年値上げ時の資産の評価額に対して4.72%であると推計している<sup>105)</sup>。

我々は、鉄道によっておこなわれた調整を受け入れることはできない。我々は、連邦所得税、燃料、資材および消耗品に対する予想される支出をよりよく反映するために、一層の調整が必要であることを指摘してきている。そして、年換算の推計を考慮する際に、ごく近い将来に期待できるものに関わるその他の要因を考慮に入れなければならない。運賃値下げは、燃料、資材および消耗品に支払われる運輸料金を減らすことを通じて営業経費の削減をもたらすであろう。例えば、石炭運賃の10%引き下げは1921年に1級鉄道によって消費された石炭の総額に対して700万ドル以上の節約を生み出すであろう<sup>106)</sup>。

純営業収益が9億ドルを超えたのは、1916年と1917年だけである。アメリカ鉄道史上最も繁栄し

101) *Ibid.*, pp.720-723.

102) *Ibid.*, pp.723-730.

103) *Ibid.*, p.730.

104) *Ibid.*, p.731.

105) *Ibid.*, p.731.

106) *Ibid.*, p.731.

た年である1916年に10億5154万ドルであり、また、テスト期間3年間の1級鉄道の平均は9億652万ドル、連邦管理中に年間レンタル料として鉄道にもたらされたものとほぼ同じ額であった<sup>107)</sup>。

これまで与えられた数字は、明らかに普通以下であった1921年の輸送量を上回る輸送量の増加を推計に入れていない。同年の収入を伴う総トンマイル数は1920年比25%減であった。しばらくは、1920年のトン数への回復を期待できないにしても、1921年よりも増加する多くの指標がある。1922年の最初の3ヶ月で、貨物積載量は、1921年の同期間よりも11.9%上回った<sup>108)</sup>。

追加的な輸送総トン数がどれだけであれ、それらは好転した営業係数のもとで輸送されることになる。もし、1921年の貨物輸送量が一定のパーセントで増加した場合、営業経費の増加率が約1/2であることに、荷主も鉄道も同じように同意している。現在の運賃のもとで、1921年の輸送量の10%以上の増加があれば、次の12ヶ月間には、鉄道の純営業収益が、全体としてこの報告書で決定した公正収益をかなり超過するだけではなく、鉄道営業史上のどの年の数字をも大きく上回ることは明らかである<sup>109)</sup>。

われわれの義務は、法律に規定された権限によって、鉄道が、できるだけ公正収益に近い収益を上げることが可能にする運賃を提案する (initiate) ことである。われわれは、1920年に、その当時支配的であった条件の下で、必要な収入を生み出すべく意図された貨物運賃と旅客運賃の大幅な値上げを認可した。その時点では、値上げされた運賃を負担する産業の能力にはほとんど疑いがなかった。その後、条件は変化しつつある。過剰な供給と需要の不振の時期を経過しつつあり、価格は生産地で急激に下落しつつある。高運賃は必ずしも高収入を意味しない、もし人々 (public) が通常の量を出荷できない、あるいはしようとしなければ、より低い運賃の場合よりもより低い収入という結果になりうる<sup>110)</sup>。

荷主たちはほとんど全員一致で「貨物運賃は高すぎる、引き下げるべき」と主張し、多くの鉄道の代表も同意している。このことは、運輸料金 (transportation charge) が、商業の自由な流れを妨げ、かくして、鉄道が「合衆国の国民に適切な運輸を提供する」ことを可能にする収入をもたらすという目的を打ち砕く恐れのある点にまで上昇してきていることを示している<sup>111)</sup>。

1921年の不況は、明らかに、主として運輸料金以外の原因によってもたらされたものである。しかしながら、現在の状況のもとでは、現在の高運賃が商業のより通常の流れへの回復を妨げる方向に作用していないとはいえない。価格の下落は、様々の程度で、ほとんど全ての産業分野における賃金や商品の産地価格で生じてきているが、ほとんどの運輸料金は、今なおピークに近いままである<sup>112)</sup>。

事実上全ての人々が、貨物運賃の安定は大いにのぞましいこと、現在の運賃値下げについての広範な期待が実現するのかがはっきりするまで正常な輸送量の回復は期待できないだろうこと、に同意している。デフレーションは、15ヶ月以上継続中である。需要は回復しつつある。価格は1920

---

107) *Ibid.*, p.731.

108) *Ibid.*, p.732.

109) *Ibid.*, p.732.

110) *Ibid.*, p.732.

111) *Ibid.*, pp.732-733.

112) *Ibid.*, p.733.

年のそれよりは大幅に低い戦前水準を上回って安定する傾向を示している。農業、製造業の状況はここ数ヶ月で大きく改善してきている<sup>113)</sup>。

われわれの見解は、鉄道の状態が許すであろう限り大幅な運賃水準の全般的な引き下げが、運輸負担の軽減のみならず、商業と産業がそのもとで営まれている条件を平等化、安定化し、結果として、鉄道に法律によって期待された公正収益を実現するための十分な保証をもたらすことに役立つであろうということである<sup>114)</sup>。

1918年6月の鉄道庁長官による運賃水準の引き上げ、そして、再びわれわれ (ICC) の権限のもとで1920年8月に行われた値上げは、営業経費の増加によって必要とされたものであった。後者は、今や部分的に下落してきている。運賃値上げは全般的であり、全般的なサービスのコストの増大によって正当化された、そして、コストの低下とともに、これも全般的である運賃値下げは正当化される。値下げを正当とする根拠 (justification) は、全体としての運賃構造に見いだされ、個々の運賃、すなわち個々の品目の運賃にではない。もちろん、一部の商品価格がより急速に、そして他の商品よりより大きく下落してきており、また、一部はより急速に上昇し、そして他の商品よりも大幅に上昇したとさえ確かである。しかしながら、再調整は不完全であり、また価格の平準化 (equalizing) は現在も進行中で、一部は上昇し、一部は下降している。そして、このことは、おそらく近い将来により均等な価格水準をもたらすであろう。商業の必要は、それぞれの商品の市場価格にあわせて運賃を上下させることによって達成できない。費用の低下にあわせて運賃水準を引き下げる際、従来と同様のプロセスがとられるべきであり、全ての商品について実質的に同じ比率での全般的引き下げがなされるべきである<sup>115)</sup>。

以上のように、審理で問題になった点について結論を下し、以下の決定をする<sup>116)</sup>。

追加と改良に関する合理的な支出の必要を含めて、全ての記録事実 (facts of record) を検討した後、われわれは次のように認定 (find) し決定する。

1 1922年3月1日以降、州際通商法15条aに規定された、鉄道資産価値総額に対する公正収益は、この委員会によって定められた全ての運賃グループまたは区域に対する統一的パーセンテージとして、総資産価値の5.75%とする。

2 1920年の運賃値上げによって引き上げられた現在の貨物運賃および料金等は、1920年8月26日直前に実施されていた運賃に対して、個々の運賃グループ内およびグループ間において、それぞれ以下のパーセンテージをこえる場合、1922年7月1日以降、不公正かつ不合理となる。

東部グループ内、および、イリノイ地域内の地点間、およびイリノイ地域と東部グループ間について、前述の決定における40%のかわりに26%を認める。

西部グループ内、およびイリノイ地域と西部グループ間について、35%のかわりに21.5%を認める。

南部および山岳太平洋グループ内については、25%のかわりに12.5%を認める。

上記以外の地域間の輸送については、 $33\frac{1}{3}\%$ のかわりに20%を認める。

113) *Ibid.*, p.733.

114) *Ibid.*, p.734.

115) *Ibid.*, p.734.

116) *Ibid.*, pp.734-735.

3 ここで決定された貨物運賃と料金は、鉄道資産価値に対して5.75%の収益を可能にするものである。

以上の3項目以外に、4、適用にあたってのグループ内、グループ境界の扱い；5、すでに運賃の再調整が行われているものの引き下げ適用について、ただし、Rates on Grain, Grain Product, and Hay等の運賃については適用除外；6、1922年6月30日時点で未処理の決定の扱い；7、家畜の運賃については、期間の終了日はなくなり(canceled)、維持されている運賃は有効；8、運賃値下げの計算と適用における端数の扱いについて；9、共同運賃(joint-rate)の取り扱いについて；10、適用の結果が法律の第4条の規定に反する場合；11、運賃値下げ一できるだけ速やかに実施すること重要；12、2～11項目は、独立した電気鉄道以外の全ての対象となる鉄道に結論を適用、および適用にならない場合、が示された<sup>117)</sup>。

報告書の主要な内容は以上のとおりであるが、報告書の最後に、委員会全体の報告に対する5人の委員の個別意見を示している。

McChord委員長は、「引き下げという結果になった限り、このケースの報告に賛成する、しかし、全面的賛成ではない」として、まず、この時点で、鉄道の総資産価値に対する年間収益を固定すること、とくに5.75%とすることに反対し、仮に収益率を固定するとしても、議会によって状況が最悪の時に固定されたものである5.5%をこえるべきではないと主張する。そして、「現在の時期と状況は、明らかに、産業とわれわれの人間としての存在にとって必須である全ての原料と生産物に対する運賃を、産業界(business interests)が一定の期間、最も低い価格で利用ができるものとして認識する水準まで引き下げを要求している。」として、基本品目の運賃値下げこそが景気の回復に重要であり、「今回決定された全般的運賃値下げは、のぞまれる目的達成のためには、はなはだしく不十分である。記録資料の確信させるところでは、基本的な商品に対する運賃の現在のレベルは、今や商業に対して深刻な負担となっており、これは大幅に引き下げられなければならない」と強調する。そして、引き下げが、いくつかの品目について限定して一層大幅に行われる場合には、決定第74号の大幅な運賃値上げの1/2が基準になるとし、その根拠として、Rates on Grain, Grain Product, and Hay, 64 I.C.C.の決定をあげるのである。また、同委員は、旅客運賃にも引き下げが適用されるべきとしている<sup>118)</sup>。

Eastman委員(賛成意見)は、まず、「我々が、この法律の規定を、できる限りその精神と意図の実行に努め、執行すること以上に重要な義務を持たないことは明らかである」と述べた上で、1921年10月の最高裁による判決(Wisconsin Passenger Fare case)「法律(運輸法)の全く新しい(novel)、最も重要な特徴は15条aである」、「同条は、委員会に対して、鉄道が全体あるいは委員会によって選択されたグループにおいて、輸送に使用される鉄道資産の総価値に対して公正収益に等しい鉄道の年間純収益総額がえられるように運賃を決定することを要求している」を引用し、運輸法の成立後ICCの役割が変化したことを確認する。そして、以前のICCによる運賃規制が、不当に抑圧的であり、適切な運輸システムの維持のために鉄道にとって必要な資本の調達を可能にし、鉄道の信用を支えるのに十分な高さの運賃水準を認めてこなかったことに対して、15条aの意図は

117) *Ibid.*, pp.735-737.

118) *Ibid.*, pp.737-738.



「投資家の不安を静め、そのもとで運賃の全般的な変更についてのわれわれの義務が、できるならば数学的なプロセスにまで軽減される、規制の「サービスコスト」システムを規定することであった」とするのである。ただし、一つの重要な点で手続きは数学的なもの以上であるとして、Rates on Grain, Grain Product, and Hay, 64 I.C.C. で問題になった将来に関しての推論の必要を取り上げるが、その際にも「われわれがつねに考慮すべきことは、公正収益であり、将来に関する我々の推論は保守的な限界にとどまるべきである」と強調する<sup>119)</sup>。

次に、同委員は、1920年の運賃値上げの際、実行不可能であるとした正確な「価値総額」の決定は、より多くのデータのある現在でも実行不可能であるとする。しかしながら、公正収益が基礎としなければならないのは、委員会が15条aの目的のために概算した「価値総額」であるとし、この基礎を使って、「もし15条aの精神と意図に従うならば、法律的に、現在認める以上の一層の運賃値下げ要求を認めることはできない、ということを確認している。」と述べる。このこととの関連で旅客運賃については、「われわれの前にある統計数字も外見上の輸送傾向も、現時点で、運賃値下げを正当化しない」と値下げを否定する<sup>120)</sup>。

最後に、運輸法が、運賃、料金以外に、鉄道従業員の賃金、労働条件の規制も規定し、後者の任務は、鉄道労働委員会に委ねられていることについて、「私が法律を理解する限りでは、賃金の規制は、われわれが運賃についてとる何らかの決定とは独立したものである、しかし運賃の規制は必然的に鉄道労働委員会の賃金についての何らかの決定によって影響を受ける。現時点で鉄道労働委員会は全鉄道従業員の賃金を検討中である；しかし、われわれはその決定を待つことなしに活動中であり、そして我々の決定は、必然的に現在の賃金をベースにせざるをえない。」と強調している<sup>121)</sup>。

Potter 委員(賛成意見)は、まず、今回の値下げが、一般的に言って10%引き下げであり、これまで行われたいくつかの値下げはその10%引き下げの一部として扱われることを確認する。そして、景気の良い見通しと、より低い水準の運賃への産業と商業の必要という点から、運賃値下げが行われるべきという結論に賛成であると表明する。ただし、1920年の夏に、認可された運賃値上げが一般的に不平なしに受け入れられたのは、よりよいサービスが要求であったとして、繁栄への回復が、再びよりよいサービスへの要求をもたらし、近い将来、荷主たちが、現在の運賃の継続の結果よりも不十分なサービスから損害を被ることに懸念を示す<sup>122)</sup>。

次に、報告書の結論とは、いくつかの点で結論が異なるとして、以下の点を主張する。①決定第74号で認可された値上げの一部を取り消すことを要求されたのであれば、まず、貨車扱い貨物と長距離輸送に対する引き下げに優先順位を与えることによって、決定の不公平をただすべきである。②現在要求されている値下げは、これまで、農産物、家畜、及びその他の一定の品目について実施されてきた引き下げをより大きくはしない。運賃値下げに利用可能な、予想される剰余の分配にあたっては、このような商品も加えるべきである。③旅客料金の値下げに賛成である。④鉄道の資産価値に対する公正収益は6%に固定すべきである<sup>123)</sup>。

119) *Ibid.*, pp.739-740.

120) *Ibid.*, p.740.

121) *Ibid.*, pp.740-741.

122) *Ibid.*, pp.741-742.

123) *Ibid.*, pp.742-743.

最後に、同委員が、検討の早い段階では、運賃値下げにおいて、いわゆる基本品目の選択的リストを優先的に検討すべきであるという印象を受けたが、検討が進むにつれてこのような方向に対する難点が明らかになり、それは確信となったとして、「現在の記録資料は、特定品目を選択するには不十分」であるとしている<sup>124)</sup>。

Lewis 委員（反対意見）は、運賃値下げという委員会の決定は全員一致であり、反対意見は、正当化されない経済的浪費と私にはみえるものについて限定されるとして、状況 (times) は、一律の引き下げというよりはむしろ調整を要求していると主張する<sup>125)</sup>。

多くの商品の場合 10%の引き下げは、目に見える影響を与えない。価値あるいはサービスの水準から評価すれば、多くの商品は、現在、大きすぎる割合の輸送費負担を引き受けてはいない。一部の例では、引き下げではなく、引き上げることも可能でありうる。それゆえ、多くの場合、一律に輸送料金を引き下げることは社会全体 (public) の利益という点からすれば、無意味である。他方、生存 (existence)、産業、および再調整にとって、輸送料金が相対的にも絶対的にもあまりにも高い基本的な商品と原料がある。これらの商品や原料を消費者や製造業者にとってより安く手に入れることができるようにすれば、生計費を引き下げ、住宅状況を改善し、土壌の生産性を維持し、雇用を増加させ、購買を刺激することになり、それによって、輸送量を増加させ、他の、あるいは全ての運輸料金を価値の新たな水準との適切な関係にまでより早期に調整することを促進することが無理なく (reasonably) 期待できるであろう<sup>126)</sup>。

以上の理由から、運賃値下げは、穀物等運賃、家畜運賃についての決定のもとになっている指針と一致するべきであるとまとめている<sup>127)</sup>。

Cox 委員（反対意見）は、このケースの取り扱いにおいて救済の手段が国民一般に与えられた限りでは、全く賛成である、しかし、説明された運賃値下げの方法と手段については全面的賛成ではないとして、とくに農産物運賃の問題を取り上げ、「再調整の時期がはじまって以来不況のもとにある農業と産業の状況に刺激を与えるのに役立つ運賃調整が行われなければならない」と主張する。具体的には、現在の運賃水準のもとで多くの商品が、運輸費負担の正当な割合以上のものを負担していないことを根拠に、「この時点で、全ての商品に対して運賃を引き下げるべきという、多数意見の見解には賛成できない」と明言し、「私の判断では、この時点で運賃値下げに利用できる額は、産業の再建、労働の再雇用にとって必須であり、また、直ちに生活費の低下をもたらすことができる、農産物、原料、および基礎的な商品に適用されるべきである」と強調している。また、同委員は、旅客運賃値下げについて、全く賛成であるという見解を表明している<sup>128)</sup>。

以上が、各委員の個別意見を含めた 1922 年の運賃値下げについての報告書の内容である。この報告書では、5 人もの委員が個別意見を付しているが、ICC の委員が 11 人である<sup>129)</sup> ことを考えると極めて異例であり、結論にいたる過程での意見の相違を表すものである。意見の相違のうち最大の

---

124) *Ibid.*, p.744.

125) *Ibid.*, p.744.

126) *Ibid.*, pp.744-745.

127) *Ibid.*, p.745.

128) *Ibid.*, pp.745-747.

129) *Annual Report*, 1922, p.1.

問題は、営業経費の減少傾向の中で生じる原資を基本品目の運賃値下げに充てるのか、あるいは、全品目の運賃値下げに充てるのかということである。報告書は、様々な検討を行った結論として、1920年の運賃値上げが、一般的な営業経費の上昇を根拠に全品目に対して行われたように、今回の営業経費の低下も全般的であるとして、全品目を対象とする運賃値下げを決定する。これに対して、表現の違いはあるが、反対意見の Lewis, Cox の2人の委員は主として農産物運賃の値下げを主張し、賛成意見である Potter 委員も農産物運賃、家畜運賃についての一層の引き下げを主張する。また、McChord 委員長も、基本品目の運賃値下げこそが景気の回復に重要であると強調する。報告書にはっきりと賛成する個別意見を付しているのは、Eastman 委員のみである。彼は、賛成意見の論拠として、15条 a の鉄道資産価値に対する公正収益を考慮した運賃決定が重要であることを強調しているが、この考え方は、前節でも示したように、委員会全体のものであり、このケースの報告書の中でも随所に示されている。

また、この審理の中で、荷主たちによる高すぎる運賃への批判がいたるところに示されているが、こうした鉄道の高運賃についての見解は鉄道側も含めて一致したものであり、また、いくつかの品目では、高運賃が、特に短距離輸送で他の輸送形態への転換を促していることを認めていることも特徴的である。

### むすびにかえて

以上、我々は、1920年運輸法の成立のもとで大幅に値上げされた鉄道運賃が、その後の景況悪化と急激な物価の下落の中で、どのような状況で、どのような議論を経て再調整されるにいたったのかを、1920年運賃値上げ後1922年までの鉄道運賃問題にかかわる経済状況および鉄道業の置かれた状況、1921年の家畜運賃、穀物等運賃の調整についての報告書、1922年の全般的運賃値下げの報告書を詳しくみることによって明らかにしてきた。

1921年の運賃調整と1922年の全般的運賃値下げとは、ICCの対応は明らかに異なっている。

1921年の家畜運賃、穀物等運賃のケースでは、鉄道資産価値に対して公正収益を保証した運輸法15条 a と荷主の保護を趣旨とする第1条「不公正かつ不合理」という規定のいずれを優先させるかということが問題になるが、結論として、ICCは、いずれの運賃についても、審理の時点では「不公正かつ不合理」とは認めない。しかし、実際の対応としては、牧畜業者と農民の窮状を認め、家畜運賃について、申し立ての却下ではなく運賃値下げ勧告を決定し、穀物等運賃については、鉄道運賃が「災難をもたらしている副次的な要因以上のものであったということには同意できない」としながら、「今後は不公正かつ不合理」という決定をするのである。こうして、鉄道運賃が牧畜業者や農民の窮状の主要な要因ではないとしながら、運賃値下げの勧告、あるいは命令を出すのは、第1節で述べたように、鉄道の高運賃批判が政治的圧力となって、1920年運輸法の15条 a 自体を問題とするような政治的状況が生まれていたからである。実際、家畜運賃についての報告書の中で、「我々は、今や、彼ら（鉄道）の意志に反する経済政策を彼らに課すことを求められている」と述べていることは、こうした事情を如実に示すものである。

1921年のケースとは対照的に、1922年の運賃値下げケースでは、報告書の中で、鉄道の高運賃が随所で指摘され、鉄道もそれを認めているにもかかわらず、15条 a 自体が問題になるような状況は

みられない。むしろ、問題になるのは、景気の好転が感じられ始め、輸送量の回復と営業経費の低下の中で、予想される運賃値下げの原資を、全品目の運賃値下げに利用するのか、基本品目の運賃値下げに利用するのかということである。委員会の多数意見は、鉄道資産価値に対する公正収益を規定した15条aの意図を実現することを優先し、基本品目としてどのような品目を選定するかという問題の解決は困難であるとして、基本品目の運賃値下げではなく、全品目の運賃値下げという結論を選択する。結局、連邦管理下での運賃値上げ、1920年の運賃値上げにおいて、事態の緊急性を理由に一律パーセント値上げが行われたのと同様に、鉄道の収益確保が優先されるのである。ただし、基本品目の運賃値下げを主張する委員も、それによって輸送量を増加させ、結果として公正収益を実現するという限りでは同じ意見である。

ところで、1922年の運賃値下げが、全体で約10%と、連邦管理中の運賃値上げおよび1920年の運賃値上げと比較して、それほど大幅でなかった要因としては、ICCが運輸法15条aの実現を第一の義務としていることに加えて、1920年秋から急激に下落した物価が1921年後半には下げ止まり、1922年には農業も含めて景気の回復が感じ始められていたということが考えられる。また、ICCのヒアリングの時点では、1922年の賃金引き下げが確定していなかったことや、1922年4月の石炭ストライキ、予想される鉄道工場ストライキなど、景気回復には不確定要因があったことも考えられる。

1922年の全般的運賃値下げ後、1920年代には、個々の運賃調整を除いて全般的値下げは行われなから、1920年運輸法の成立とそのもとで行われた運賃値上げ、1921年の運賃調整および1922年の運賃値下げによって、鉄道業における新しい運賃体系はほぼ確立し、1920年代、さらには1930年代の鉄道資本の蓄積を基本的に規定することになる。さらに、こうして確立した運賃体系は、鉄道運賃の高い水準と連邦管理中および1920年の運賃値上げで行われた一律パーセント値上げによる矛盾を継続させることを意味し、それによって、1920年代の農業不況の中で再び鉄道の高運賃が問題となり、また、鉄道の高運賃を負担とを感じる業種における他の輸送形態への転換を強制することになる。したがって、鉄道の収益確保を優先した高運賃の維持は、結果として、鉄道資本自身の蓄積基盤を狭めることになるのである。